



IDRC-TS30s

Educación, trabajo y empleo: reseña sumaria

Maureen Woodhall

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo es una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá con el objeto de apoyar la investigación destinada a adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de los países en desarrollo. Su actividad se concentra en cinco sectores: ciencias agrícolas, alimentos y nutrición; ciencias de la salud; ciencias de la información; ciencias sociales, y comunicaciones. El Centro es financiado exclusivamente por el Parlamento de Canadá; sin embargo, sus políticas son trazadas por un Consejo de Gobernadores de carácter internacional. La sede del Centro está en Ottawa, Canadá, y sus oficinas regionales en América Latina, África, Asia y el Medio Oriente.

© 1981 International Development Research Centre
Postal Address: Box 8500, Ottawa, Canada K1G 3H9
Head Office: 60 Queen Street, Ottawa, Canada

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 53016, Bogotá, Colombia

Woodhall, M.

IDRC-TS30s

Educación, trabajo y empleo: reseña sumaria. Ottawa, Ont., CIID,
1981. 40 p.

/Artículo bibliográfico/,/investigación social/,/economía de la educación/,
/empleo/,/países en desarrollo/-/Programa Mundial del Empleo/,/planificación
de la educación/,/calificación ocupacional/,/mercado de trabajo/.

CDU:370

ISBN:0-88936-271-8

Se dispone de edición microficha

IDRC-TS30s

EDUCACION, TRABAJO Y EMPLEO

Reseña Sumaria

Maureen Woodhall

Este material, preparado para el Grupo de Revisión y Consulta sobre Investigación Educativa, apareció originalmente en inglés como un Informe Manuscrito (IDRC-MR5). El texto original ha sido editado e incluido en nuestra serie de Estudios Técnicos en respuesta a la creciente demanda.

This publication is also available in English (IDRC-TS30e).

EDUCACION, TRABAJO Y EMPLEO:

Reseña Sumaria

Este informe, preparado por Maureen Woodhall, hace parte de una serie de informes¹ que presentan resúmenes de los estados actuales de las disciplinas en tópicos selectos relacionados con la investigación educativa. Se incluyen también los resúmenes de las conferencias que se dedican enteramente a un tema, o las evaluaciones de experimentos de campo en un área dada, cuando se considera pertinente.

Este informe ha sido preparado bajo el auspicio del Grupo de Asesoría y Reseña de la Investigación Educativa, un proyecto del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) en Ottawa, Canadá. Copias del presente informe se pueden obtener en el CIID, Apartado Aéreo 53016, Bogotá, Colombia.

Se espera que la serie sea particularmente útil para aquellos lectores que, aunque familiarizados con la investigación general, aspiran a conocer mas íntimamente un tema particular. Se espera que entre la audiencia se cuentan las personas vinculadas a organizaciones nacionales o internacionales, a organismos de financiación, a ministerios o departamentos cuyas funciones incluyen la determinación de prioridades investigativas, la asignación de fondos para este fin o la asesoría en las tareas relacionadas. El coordinador del proyecto agradecerá cualquier información sobre el uso dado al presente informe o los comentarios que contribuyan a aumentar la utilidad de la serie.

¹Otros en esta serie incluyen: Literacy (IDRC-MR1); y Malnutrition and Later Development (IDRC-MR7).

CONTENIDO

RESUMENES DE RESEÑAS PUBLICADAS

LA EDUCACION Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO (Mark Blaug)	5
LA INVESTIGACION DEL PROGRAMA MUNDIAL DE EMPLEO: RESEÑA CRITICA (P. Thandika Mkandawire)	8
EDUCACION Y EMPLEO EN AMERICA LATINA (Ernesto Schiefelbein)	13
EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN SITUACIONES DE DESEMPLEO (ALGUNOS ASPECTOS IMPORTANTES) (UNESCO)	16
EL USO DE CALIFICACIONES EDUCATIVAS EN LOS MERCADOS LABORALES: BIBLIOGRAFIA ANOTADA (Angela Little)	19
EFFECTOS DEL MERCADO LABORAL Y EL PROCESO EDUCATIVO: BIBLIOGRAFIA ANOTADA (Angela Little)	22
EDUCACION Y TRABAJO: EVALUACION E INVENTARIO DE LA INVESTIGACION ACTUAL (George Psacharopoulos)	24

RESEÑA GENERAL

EDUCACION, TRABAJO Y EMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO Maureen Woodhall	28
ANEXO BIBLIOGRAFICO	39

LA EDUCACION Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO¹

CONTENIDO

Este estudio, que es una contribución al Programa Mundial de Empleo de la OIT y aspira a evaluar la responsabilidad de las autoridades educativas en el problema del desempleo y el subempleo en los países menos desarrollados, comienza por definir el "problema del empleo" y muestra que es mas complejo de lo que a menudo se piensa.

Examina luego la economía de la educación para ver qué pautas prácticas han surgido de la investigación reciente, en particular acerca del valor económico de la educación, y si el hecho de que los trabajadores mas educados reciban mayor remuneración es resultado del conocimiento y las habilidades aprendidas, o se debe a formas de selección sociales o de otro tipo.

El autor revisa enseguida las varias soluciones propuestas para resolver los problemas del desempleo educado, el desempleo masivo, el subempleo y la pobreza. Entre las soluciones examinadas se incluyen tanto las "tradicionales", entre ellas los controles cuantitativos o el aumento de la educación vocacional, como las mas radicales, por ejemplo abolición de los exámenes o transformación de la educación formal para convertirla realmente en un proceso vitalicio. Para concluir, el autor se pregunta cuáles son las políticas factibles de reforma educativa o de mercado laboral y cuánto podrían contribuir a la solución del "problema del empleo".

SUPUESTOS

El estudio examina una serie de supuestos sobre educación y empleo que han servido de base a proyectos o investigaciones, incluyendo las misiones de empleo de la OIT en Colombia, Irán, Kenia y Sri Lanka. En particular, comienza por examinar las conclusiones de dos informes de la OIT:

"La raíz del problema está en la interacción del sistema educativo convencional y la estructura salarial a través de la asignación de empleos y remuneraciones mediante referencia básica a las calificaciones educativas" (del informe de la misión de empleo en Kenia) y

"Es obvio que la educación no es de manera alguna responsable por el problema de desequilibrio general (por ejemplo, entre suministro y demanda de mano de obra). Los cambios en el sistema educativo no cambiarán el número de oportunidades de empleo... Sin embargo, la educación es definitivamente responsable por uno de los problemas de desequilibrio estructural: aquél de emparejar las oportunidades de empleo con las expectativas".

El propósito del informe es examinar estas conclusiones, y otras que muchos escritores han considerado axiomáticas, para ver si están apoyadas por evidencia. Se examinan también otros supuestos, por ejemplo, que la educación contribuye al crecimiento económico y que la remuneración del personal preparado refleja su productividad. Pero el propósito es siempre probar la validez de estos supuestos, más que adoptarlos.

El único supuesto explícito es que "hay campo para la política educativa, pero solo si la política es parte integral de una estrategia general de empleo... Todo depende de

¹Publicado por la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1973, 89 p.
Author: Mark Blaug, Profesor de economía de la educación, Universidad de Londres Instituto de Educación, 56 Gordon Square, London WC1H 0NT.

todo. De ahí la necesidad de una estrategia general de desarrollo". Sin embargo, el autor reconoce que esto "puede convertirse en una excusa perfecta para no hacer nada", y todo el propósito del estudio es preguntar qué puede hacerse. Blaug compara las políticas alternativas, en términos del grado de impacto que podrían tener sobre varios aspectos del problema de empleo, y al mismo tiempo señala que "puede haber un intercambio entre los objetivos del empleo y los del resultado (output), aunque de otra parte el dilema es evitable y ha sido claramente evitado con efectividad" por algunos países.

FUENTES Y METODOS

Se cita una amplia gama de estudios teóricos y prácticos, principalmente de la literatura sobre economía de la educación, pero no se han empleado métodos especiales de indagación o fuentes.

RESUMEN

(a) El Problema de Empleo

Una revisión de las distintas definiciones, así como de la evidencia del desempleo o del subempleo, muestra que "el problema del empleo" en los países en desarrollo consiste realmente en una serie de problemas sobrepuestos, incluyendo el desempleo visible de gente joven, incluyendo los egresados y los graduados, e incluyendo los bajos ingresos, y por tanto la pobreza, de ciertos grupos de trabajadores empleados.

(b) La Asignación de Recursos Educativos

Casi todos los países en desarrollo sufren de constante subinversión en la educación primaria y sobreinversión en la educación superior. El análisis de costo-beneficio de la educación no puede, por sí mismo, probar que los recursos están mal asignados, pero sí puede "dar una idea de cómo los recursos deberían ser reasignados", en particular, de que los recursos deben ser dirigidos hacia la base de la pirámide educativa, de que debe haber mas inversión en educación primaria y de que los intentos por aumentar el contenido vocacional de la educación formal están mal dirigidos.

(c) El Valor Económico de la Educación

La educación hace a los trabajadores mas productivos, por ello los empleadores pagan más a los trabajadores preparados que a los analfabetas o menos educados, pero el valor económico de la educación estriba en su influencia sobre las actitudes, la motivación, las habilidades sociales y de comunicación, y no solo en su capacidad de impartir habilidades productivas o conocimientos técnicos. Es cierto que la educación sirve en parte como un "instrumento de selección" que permite a los empleadores identificar aquellos trabajadores con los atributos deseados, pero ésta no es su única contribución económica. La educación ayuda a crear iniciativa, autoconfianza y otros atributos personales que los empleadores valoran, a la vez que les permite a éstos identificarlos.

(d) Reformas Educativas que pueden Aliviar el Desempleo Preparado

Aunque los controles cuantitativos pueden ser útiles para limitar la expansión de la educación superior en algunos países, en muchos casos no resultan una opción factible. En muchos países se podría aumentar el costo de la instrucción, lo cual reduciría la demanda de educación superior y sería además mas equitativo que los actuales patrones de subsidio, toda vez que se introdujesen planes de préstamos estudiantiles.

Otras soluciones, tales como el mayor énfasis en las materias vocacionales, las campañas de alfabetización de adultos, los intentos de diseñar pénsumes especiales para las áreas rurales, o la "capacitación para el autoempleo", no han tenido éxito porque se sabe muy poco tanto acerca de los efectos de la educación sobre los valores como de los valores necesarios para promover el crecimiento económico y la expansión del empleo.

Soluciones mas radicales, como la abolición de los exámenes o incluso de la enseñanza formal, tampoco son la respuesta pues no se han desarrollado pruebas satisfactorias de aptitud, como alternativa a los exámenes, y los defensores de la "desescolarización" no proponen alternativas viables, en particular para los países en desarrollo. Ahora

bien, ciertos tipos de reforma curricular, o la idea de posponer el acceso a la educación superior por algunos años, pueden servir para centrar la atención en supuestos tradicionales sobre la educación.

(e) Reformas al Mercado Laboral

Se necesitan cambios en el patrón de diferenciales de pago y prácticas de contratación para reducir la tasa privada de retornos y por tanto la demanda privada de educación superior, así como el afán por obtener certificados o calificaciones en papel.

Finalmente, el estudio examina una serie de postulados difundidos sobre educación y empleo, por ejemplo que la educación empeora el problema del desempleo, al convertir el subempleo rural en desempleo abierto en los pueblos. Se muestra que todo esto es una sobresimplificación, como también lo son las pretensiones de que el problema del desempleo puede ser rápidamente solucionado mediante reformas educativas. El autor concluye abogando por un poco de ingeniería social, más que por la búsqueda de "ideas brillantes que resuelvan todas nuestras dificultades de la noche a la mañana".

INVESTIGACION FUTURA

Hay muchas sugerencias para experimentos e investigación futura, particularmente sobre la forma en que el mercado laboral realmente opera en los países menos desarrollados, sobre la forma en que la educación influye en los valores y la motivación, y sobre los efectos de los métodos alternativos de financiar educación, o las estructuras salariales alternativas. "Hay que persuadir a las autoridades educativas de los países menos desarrollados de que todavía no sabemos cómo hacer que la educación sea 'relevante' a las oportunidades de empleo y de que, en efecto, nunca lo sabremos si no se realizan experimentos controlados de campo".

Entre los asuntos específicos para ser estudiados están:

- (1) la calidad de los profesores, el tipo de gente atraída a la enseñanza, y la forma en que se les enseña a enseñar;
- (2) cómo reformar el pénsum para maximizar la solución de problemas más que el aprendizaje de hechos;
- (3) cómo desarrollar una educación fuera de la escuela que sea flexible y responda a las necesidades locales.

LA INVESTIGACION DEL PROGRAMA MUNDIAL DE EMPLEO: RESEÑA CRITICA¹

CONTENIDO

Este informe aspira evaluar algunas de las investigaciones realizadas bajo el Programa Mundial de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo. No intenta cubrir todas las actividades investigativas del Programa, se limita a la investigación financiada por Suecia, la cual se concentra en tres tópicos:

- (i) Distribución de Ingreso y Empleo;
- (ii) Tecnología y Empleo;
- (iii) Empleo Rural.

Además de la revisión crítica de la investigación financiada por el gobierno sueco, el informe ofrece un breve resumen de los métodos y objetivos del Programa Mundial de Empleo y su programa de investigación así como una lista de los diversos organismos oficiales e internacionales que financian investigación, y una bibliografía (de 4 páginas) que trae todas las publicaciones del Programa consultadas por el autor durante la redacción de la reseña.

FUENTES

En el momento de prepararse este informe (Septiembre, 1976) el Programa Mundial de Empleo había publicado más de 400 libros, artículos y documentos de trabajo sobre los problemas de empleo en los países en desarrollo. La reseña se concentra en cuatro libros, unos diez artículos de la Revista Internacional del Trabajo, y unos 50 documentos de trabajo de la OIT los cuales presentan los resultados de la investigación en dos áreas:

- (i) Ingreso, Distribución y Empleo;
- (ii) Tecnología y Empleo.

No todas estas publicaciones, aparecidas en su mayoría entre 1970 y 1975, están mencionadas explícitamente en la reseña, aunque el autor resume sus principales conclusiones y se remite al informe general de la OIT sobre el Programa Mundial de Empleo: Employment Growth and Basic Needs (OIT, 1976). Además, el trabajo menciona algunas otras publicaciones pertinentes, lo cual ofrece desde luego un resumen útil de los principales hallazgos investigativos publicados en estas dos áreas.

El tercer tópico tratado en el informe, el problema de la pobreza y el empleo rural, es el mas reciente de los tres proyectos de investigación discutidos en esta reseña y los resultados no habían sido aún publicados por el Programa Mundial de Empleo cuando este informe se escribió (Septiembre, 1976). Por ello, la sección final de la reseña simplemente resume el propósito de las varias actividades investigativas del Programa destinadas a examinar el empleo rural.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA MUNDIAL DE EMPLEO

El objetivo general del Programa es:

¹Publicado por el Informe SAREC No. R:1976, Estocolmo: Agencia Sueca para la Cooperación Investigativa con Países en Desarrollo, 44 p. Author: P. Thandika Mkandawire.

ayudar a los estados miembros (de la OIT) en la elaboración de pautas específicas que permitan a los encargados de tomar las decisiones y a los planificadores nacionales reducir el desempleo y el subempleo acelerando la creación de oportunidades de ganancia de ingresos productivos y ayudarles a idear y a llevar a cabo las políticas y medidas apropiadas para poner en efecto tales pautas.

Las actividades del Programa incluyen misiones de empleo en Colombia, Kenia, Filipinas y Sri Lanka, el establecimiento de equipos regionales de empleo para Africa, Asia y América Latina y de equipos nacionales para países que específicamente soliciten la asistencia de la OIT, así como la investigación que constituye el tema de este informe. Los objetivos específicos de la investigación son:

- (i) identificar y clarificar los principales asuntos de política que se presentan en el área del empleo;
- (ii) aumentar el conocimiento sobre la naturaleza, la magnitud y los tipos de problemas de empleo y sobre las medidas políticas y los programas apropiados para tratarlos;
- (iii) revalorar las políticas y la planificación del desarrollo social y económico con el fin de alcanzar "una amplia estrategia orientada hacia el empleo";
- (iv) estimular la investigación mundial sobre los problemas de empleo, especialmente por parte de individuos en los países en desarrollo.

SUPUESTOS

La investigación del Programa Mundial de Empleo tenía como supuesto inicial que el desempleo era el problema básico que debía ser atacado, pero ahora se ha visto que el problema básico es más la pobreza que el desempleo, y que "no se puede esperar que la erradicación de la pobreza sea el subproducto automático de políticas destinadas solamente a aumentar el empleo". El autor cree que el programa investigativo del Programa Mundial de Empleo ha contribuido significativamente al acervo de conocimientos sobre los problemas del desarrollo económico al demostrar las limitaciones de centrar la atención en un solo aspecto del subdesarrollo --la subutilización de la mano de obra-- y al pasar su centro de atención del desempleo al problema mas general de la pobreza.

El autor examina críticamente los supuestos de la investigación del Programa Mundial de Empleo en especial sobre distribución de ingreso y empleo. El supuesto básico de la mayoría de la investigación sobre distribución de ingreso es que un aumento en la igualdad de la distribución de ingreso en los países en desarrollo llevará a un mayor empleo y que las distribuciones de ingreso afectan el empleo a través de:

- (a) el volumen de ahorros, que a su vez determina la tasa de inversión;
- (b) el patrón de consumo, que a su vez determina las técnicas de producción empleadas en una economía y, por tanto, la cantidad de empleo.

El Programa Mundial de Empleo ha puesto su énfasis en la segunda de estas dos relaciones, y el supuesto subyacente --que el autor dice se declara a menudo como un hecho, aunque sin evidencia de apoyo-- es que si el ingreso es distribuido de manera mas pareja entre ricos y pobres se producirá un aumento en la demanda de productos intensivos en mano de obra (tales como alimentos y ropa) y por tanto se estimulará el empleo. Al ver las publicaciones del Programa, el autor "se extraña por el hecho de que aunque se insiste mucho en el efecto de la distribución del ingreso y el empleo, se ha hecho muy poca investigación" para probar el supuesto básico. La conclusión de su reseña es que mucha de la investigación arroja dudas sobre los "puntos de vista simplistas acerca del efecto de la distribución del ingreso sobre el empleo y viceversa".

La investigación sobre tecnología y empleo ha examinado algunos de los supuestos básicos que han dominado el trabajo previo en esta área:

- (a) el supuesto de "coeficientes fijos de insumo-resultado"; por ejemplo, existe un rango limitado para la escogencia entre técnicas alternativas de producción;
- (b) el supuesto de técnicas infinitamente variables, que significa que la escogencia debe hacerse, por ejemplo, entre técnicas intensivas en mano de obra y técnicas

intensivas en capital, con el fin de encontrar la mas "apropiada tecnología".

El supuesto de que las técnicas de producción son fijadas por el estado de la tecnología y que la misma técnica será usada para producir un bien particular, no importa la escala de la demanda o los precios relativos de la mano de obra y el capital, no encuentra apoyo en los resultados de los estudios del Programa Mundial de Empleo, los cuales muestran que es posible producir el mismo producto mediante una variedad de métodos distintos, todos los cuales pueden ser tecnológicamente eficientes. Pero mucha de la investigación ha demostrado la complejidad en cuanto a la escogencia de técnicas y los efectos del empleo, y ha mostrado, una vez más, que los supuestos de algunos trabajos previos necesitan ser reexaminados.

El autor concluye que, "en muchos casos el Programa Mundial de Empleo ha mostrado la base tan débil en que se fundamenta la mayoría de las teorías, políticas o conceptualización del empleo".

RESUMEN DE HALLAZGOS INVESTIGATIVOS

Este resumen de los principales hallazgos investigativos ofrece una breve descripción de la evaluación que el autor hace de los estudios del Programa Mundial de Empleo, así como una condensación de sus conclusiones.

(i) Distribución de Ingreso y Empleo

La primera preocupación de la investigación del Programa Mundial de Empleo sobre este tópico fue examinar el grado de desigualdad de ingreso en los diferentes países y las tendencias en la distribución del ingreso a través del tiempo. La evidencia sugiere que la relación entre igualdad de distribución de ingreso y desarrollo económico tiene forma de U; los países que están en los extremos, ya sea el del subdesarrollo económico o el de los altos niveles de industrialización y desarrollo, tienen distribuciones de ingresos mas parejas que los países en el medio. Entre estos dos extremos, a mayor grado de industrialización y mayor tasa de crecimiento económico, mayor grado de desigualdad de ingreso, hasta un pico representado por países con un PIB por cabeza de US\$200 a 500 en 1965; los países con niveles de PIB superiores a éste tienden a tener distribuciones de ingreso mas parejas.

Esto sugiere que los países que aspiran a alcanzar tasas mas rápidas de crecimiento económico tendrán que pasar por un estado de mayor desigualdad de ingreso, a menos que los gobiernos tengan éxito en introducir medidas que permitan a la economía saltarse esta etapa intermedia. Aunque el Programa Mundial de Empleo asume que tales medidas son factibles, el autor no encuentra evidencia de que esto sea posible, dentro de la disposición institucional existente en la mayoría de países en desarrollo, y concluye que "no tenemos razón para creer que los países subdesarrollados puedan evitar una etapa de creciente desigualdad sin una reforma radical de sus instituciones".

Una forma en que los gobiernos pueden afectar directamente la distribución de ingreso es a través de los impuestos, pero estudios en Filipinas, Hong Kong e India muestran que los impuestos son un instrumento muy débil para cambiar la distribución del ingreso en los países en desarrollo. Ni directa ni indirectamente los impuestos tienen mucho efecto sobre los patrones de consumo, y en muchos países la distribución de ingresos antes o después de los impuestos es prácticamente idéntica.

Se ha prestado mucha atención al papel de la educación en la redistribución de ingreso, pero la mayor parte de la investigación del Programa Mundial de Empleo muestra que la relación entre educación y distribución de ingreso es compleja y que "la educación sola será de poco uso como medida distributiva".

Igualmente, hay evidencia de que, por sí solo, el cambio en la distribución de ingreso en un país no tendrá un impacto significativo sobre el empleo. Aunque, como ya lo hemos mostrado al hablar de supuestos, muchos de los estudios del Programa Mundial de Empleo asumen que una mayor igualdad de ingresos llevará a un aumento en el empleo, los hallazgos investigativos sugieren que no necesariamente es así. Incluso si existe un claro vínculo causal entre el aumento de ingresos de los pobres y un aumento en el empleo, el aumento en el empleo es pequeño. Una razón para ello es que un aumento en los ingresos

de los pobres no necesariamente aumenta la demanda de bienes intensivos en mano de obra. Si hay un aumento notorio en la demanda de un producto previamente producido por medios intensivos en mano de obra, la existencia de economías de escala significa a menudo que se adoptarán técnicas mas intensivas en capital, una vez la demanda por el producto haya aumentado. Así, un estudio del impacto de la distribución de ingreso sobre el empleo en Filipinas perdió su validez, según el autor, por el hecho de que ignoró la posibilidad de las economías de escala.

Debido a la complejidad de las relaciones entre distribución de ingreso y empleo, cualquier estrategia que trate de manipular una de estas variables, con la esperanza de que automáticamente cambiará la otra, "se coloca en un terreno extremadamente flojo". Lo que se necesita es un enfoque doble que cambie deliberadamente tanto el empleo como la distribución de ingreso.

(ii) Tecnología y Empleo

La investigación del Programa Mundial de Empleo en esta área se ha centrado en averiguar qué determina la escogencia de técnicas de producción, y qué puede hacerse en los países en desarrollo para estimular el uso de técnicas intensivas en mano de obra más que intensivas en capital, con el fin de aumentar el empleo. Varios estudios han mostrado que existe en realidad una amplia gama de métodos alternativos de producción, de manera que a menudo hay posibilidades de substituir un tipo de insumo (por ej. capital) por otro (por ej. mano de obra). Sin embargo, no hay evidencia clara sobre qué industrias son las que mejor pueden hacer tales substitutiones, y los conceptos de técnicas intensivas en mano de obra y técnicas intensivas en capital pueden prestarse a equivocaciones si se aplican en la forma incorrecta, por ejemplo, el grado de mecanización de un proceso no es lo mismo que el grado de intensidad de capital.

Para el empleo las implicaciones que tiene la escogencia entre diferentes técnicas de producción son a menudo altamente complejas, y una técnica que lleva a altos niveles de resultado (output) puede no llevar a altos niveles de empleo.

En el pasado se ha dicho con frecuencia que en muchos países los precios relativos de la mano de obra y del capital se han distorsionado hasta resultar en una escogencia de tecnologías intensivas en capital, las cuales son mas apropiadas para economías altamente desarrolladas que para países subdesarrollados. Los estudios acerca del efecto de los precios relativos sobre la escogencia de las técnicas de producción en diferentes industrias han mostrado que las distorsiones de precio no explican el uso de técnicas intensivas en capital y, aun más, las limitaciones políticas y sociales imposibilitan con frecuencia a los gobiernos para bajar el precio de la mano de obra (por ej. tasas salariales) de manera que sea suficiente para fomentar la adopción de tecnologías mas intensivas en mano de obra.

La búsqueda de "tecnologías intermedias" mejor adaptadas para los países en desarrollo que las técnicas usadas en economías mas altamente desarrolladas, tampoco parece ser muy fructífera. Aunque las dotaciones factoriales de los países desarrollados y en desarrollo son muy diferentes, no quiere decir que sea deseable para los países pobres ignorar el estado de conocimiento técnico y tratar de desarrollar o adoptar técnicas intensivas en mano de obra. Porque a menudo no existe el equipo y la maquinaria necesarios y solo podrían producirse tan lentamente, o a un costo tan alto, que reducirían drásticamente las ganancias en empleo de adoptar técnicas intensivas en mano de obra.

Una solución que a veces se sugiere es el uso, en las industrias de países menos desarrollados, de maquinaria de segunda mano proveniente de países mas avanzados. Desafortunadamente, los estudios del Programa Mundial de Empleo muestran que esto rara vez es factible debido a las dificultades de reparar maquinaria obsoleta, particularmente cuando los repuestos ya no son producidos a precios económicos en los países desarrollados. Lo cual significa que los costos de mantenimiento de una maquinaria de segunda mano superarían los beneficios aparentes de empleo.

La búsqueda de métodos intensivos en mano de obra para llevar a cabo proyectos públicos, tales como construcción de vías y viviendas, es también criticada como medio de proveer empleo adicional en los países en desarrollo. Mientras ello puede producir beneficios a corto plazo, a largo plazo puede llevar a problemas incluso mayores de desempleo.

INVESTIGACION FUTURA

La mas reciente investigación del Programa Mundial de Empleo reseñada en este trabajo consiste en una serie de proyectos sobre pobreza rural y empleo. Los interrogantes que estos tratan de responder incluyen:

- (a) Qué determina la pobreza rural? La principal hipótesis a examinarse es la que dice que es la distribución de los bienes físicos, principalmente la tierra, la que causa la pobreza rural.
- (b) Cuál es la efectividad relativa de los diferentes métodos para reducir la concentración de la propiedad de tierra, v.gr., agricultura a pequeña escala operada por el propietario y propiedad comunal de la tierra (como en China)? Se realizarán estudios en Egipto, China, Argelia, México y Bangladesh.
- (c) Cuáles son los efectos de los distintos arreglos institucionales y sistemas de tenencia de tierra sobre la tasa de ahorro y la acumulación agrícola en los diferentes países? Se necesita un alto grado de desigualdad en la economía rural para alcanzar altas tasas de ahorro?
- (d) Cuáles son los efectos de la migración rural-urbana sobre la economía rural?
- (e) Cuál es la contribución de las mujeres a la fuerza de trabajo rural, particularmente a través del trabajo no remunerado?

El autor hace énfasis en la necesidad de un estudio sistemático de la investigación previamente publicada, por ejemplo por la FAO, para evitar duplicación.

Además de esta discusión de la investigación en curso, el autor identifica varias necesidades investigativas para el futuro. La mas importante es la necesidad de mayor investigación sobre los efectos de las limitaciones institucionales.

"Aunque la investigación del Programa Mundial de Empleo implícita y a menudo explícitamente indica con claridad la importancia de los factores políticos en el problema del empleo, esta parte del programa ha recibido muy poca atención. Parecería necesario que se dijera algo específico acerca de las limitaciones políticas sobre las estrategias de empleo y acerca de los arreglos institucionales que son necesarios para introducir las reformas sugeridas por la investigación".

DISCUSION

No es sorprendente que la reseña de un programa de investigación tan amplio y que cubre tal variedad de países, produzca relativamente pocas respuestas claras a los asuntos de empleo. La mayoría de la investigación indica que las relaciones, por ejemplo, entre distribución de ingreso y empleo, o entre escogencia de técnicas de producción y empleo, son mucho mas complejas que lo que se había pensado.

El autor comenta:

"Al mirar el programa financiado por Suecia uno se sorprende por la ausencia de cualquier resultado nuevo o definitivo. Pero... esto no es en sí una crítica al programa puesto que en muchos casos el Programa Mundial de Empleo ha mostrado en qué terrenos tan endebles se fundamenta la mayoría de las teorías políticas o conceptualizaciones del desempleo. La quiebra de los mitos es siempre un paso importante hacia el encuentro de soluciones".

Los mitos mas frecuentemente estudiados en esta reseña son las aseveraciones de que la acción del gobierno en una área sola, ya sea la distribución de ingreso, impuestos, la provisión de educación o la determinación de los factores relativos de precio, es suficiente para producir efectos amplios sobre el empleo y el desempleo. Lo que la investigación demuestra muy claramente es que la formulación de políticas futuras necesita prestar mas atención a las interrelaciones entre las variables y menos a la búsqueda de soluciones sencillas.

EDUCACION Y EMPLEO EN AMERICA LATINA¹

CONTENIDO

Esta es una reseña de la investigación sobre educación y tendencias del mercado laboral en los países latinoamericanos, diseñada para arrojar luz sobre la relación entre empleo y sistema educativo, definido en el sentido mas amplio de manera que incluya tanto la capacitación no formal como la escolaridad formal. El informe se ocupa principalmente de los intentos por analizar, o reducir, los "desequilibrios estructurales" que en años recientes se han hecho cada vez mas obvios en la mayoría de los países latinoamericanos. Se describen en él las tendencias experimentales en educación y mercado laboral, así como las investigaciones sistemáticas, de manera que podría ser mas adecuado describirlo como una reseña de las innovaciones educativas que como una simple reseña de investigación.

El informe trata primero de una variedad de tendencias, reformas e innovaciones educativas diseñadas para mejorar la coordinación entre el sistema educativo y el mercado laboral, y adaptar el resultado (output) de los sistemas de educación a las características cambiantes del empleo. Se incluyen:

- (i) la preparación de planes cuantitativos de personal como guía para la planificación educativa;
- (ii) el desarrollo de la educación vocacional;
- (iii) educación de adultos y planes de capacitación acelerada para trabajadores adultos;
- (iv) educación no formal;
- (v) algunos intentos de reforma curricular y de consejería.

La segunda parte del informe trata de las tendencias en el mercado laboral de los países latinoamericanos y de la implicación que el cambio en los patrones de empleo tiene sobre la educación. Después de una descripción de las tendencias cuantitativas en educación y empleo, el informe considera las implicaciones de:

- (i) desigualdades en las oportunidades de empleo y educación, y el creciente problema del desempleo;
- (ii) la relación entre educación y productividad;
- (iii) cambio tecnológico;
- (iv) migración y movilidad de recursos;
- (v) desarrollo de la comunidad y las necesidades de los grupos sociales minoritarios.

El informe termina con un breve resumen de las principales tendencias y rasgos de los estudios sobre educación y mercado laboral en América Latina y con un número de sugerencias para investigación futura. Aunque se incluye la mayoría de países latinoamericanos, el informe hace énfasis en las amplias diferencias que existen entre los países latinoamericanos tanto en cuanto a la situación educativa como económica.

¹Publicado por OIT, PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe), Santiago, Chile, mayo, 1976. Author: Ernesto Schiefelbein.

PUESTOS

Se ha revisado una amplia variedad de materiales publicados, la mayor parte de 1970 en adelante aunque se incluyen algunos estudios de finales de los sesentas. Se ofrecen las referencias bibliográficas para todas las investigaciones e innovaciones descritas, y las referencias cruzadas permiten al lector obtener información mas detallada sobre muchos de los proyectos en Resúmenes Analíticos en Educación, una revista de resúmenes de investigación educativa publicada por CIDE en Santiago de Chile.

SUPUESTOS

Al comienzo el autor declara que se asumirá implícitamente que la educación es un insumo positivo en el aumento de la productividad de la mano de obra, aunque una sección posterior de la reseña examina la evidencia sobre este supuesto en América Latina y concluye que la productividad y la educación están asociadas aunque no hay clara evidencia de si la educación provee un conocimiento específico que hace a la gente mas productiva o simplemente "selecciona" a aquellos que pueden obtener mayores puntajes en las sucesivas avalanchas de pruebas que se aplican durante los años escolares. En otras palabras, el autor subraya la necesidad de una mejor comprensión de la relación causal entre educación y productividad, pero no es pesimista acerca de la contribución positiva de la educación y la capacitación al desarrollo económico.

RESUMEN

Desde que se hiciera el trabajo inicial de la OECD y la Organización de Estados Americanos en los años sesentas, ha habido varios intentos por planificar la fuerza laboral y la educación en los países latinoamericanos. Sin embargo, no es posible evaluar la influencia de tales planes sobre las políticas educativas, ni tampoco demostrar, a partir de una reseña de la investigación, que los criterios usados en realidad para la asignación de recursos educativos se relacionan íntimamente con las necesidades de empleo.

A lo largo de América Latina existe una clara asociación entre la cantidad de escolaridad formal de los individuos y el empleo y la remuneración subsiguientes. Esto ha llevado a una variedad de estudios de costo-beneficio que muestran, por ejemplo, altas tasas de retorno a la escolaridad primaria, pero no hay evidencia de que esto haya influido en la asignación de recursos. De hecho, tanto la educación secundaria como post-secundaria se han expandido mas rápidamente que la primaria. Igualmente, las comparaciones entre la rentabilidad de la educación formal y la capacitación en el trabajo o los programas vocacionales cortos no han arrojado resultados concluyentes.

Algunas de las innovaciones en la educación técnica han tenido por objeto hacer la educación vocacional mas pertinente a las necesidades de la economía. Se incluyen las reformas curriculares e institucionales, pero aunque la matrícula en las escuelas vocacionales ha aumentado rápidamente en toda América Latina, los estudiantes usan a menudo las escuelas vocacionales como una forma alternativa de entrar al sector universitario mas prestigioso, y los egresados de las escuelas vocacionales tienen todavía problemas para encontrar empleo porque los empleadores parecen preferir trabajadores mayores y mas experimentados.

También ha habido un rápido crecimiento en la cantidad de adultos que participan en los cursos de capacitación acelerada, pero la distribución geográfica de la educación de adultos es muy dispareja y se concentra en el sector moderno y urbano de la economía. Ni las áreas rurales ni los trabajadores del "sector informal", que incluye pequeñas firmas e industrias de servicio, parecen beneficiarse mucho de las discusiones sobre "educación permanente" en América Latina, y hay que evaluar mucho más la educación de adultos. Un resultado de la expansión de la educación de adultos es el hecho de que actualmente se presta mas atención al asunto de las "equivalencias" entre diferentes tipos de educación o calificaciones.

Algunos estudios sobre educación informal en América Latina han mostrado que los proyectos de reforma agrícola, las emisiones radiales y todos los medios contribuyen significativamente al resultado (output) educativo, pero no necesariamente reducen las desigualdades de acceso a la educación, puesto que son los grupos socioeconómicos mas altos los que pueden disfrutar los mayores beneficios. Con frecuencia la expansión de la

educación no formal depende básicamente de la personalidad de los individuos que la organizan, y no ha habido intentos por controlar sistemáticamente esta educación en el continente.

Después de reseñar estas tendencias en el sistema educativo, el informe mira las tendencias del mercado laboral, señalando en particular la alta incidencia de desempleo en la mayoría de los países latinoamericanos y el número relativamente pequeño de trabajadores calificados empleados en el sector moderno de la economía. Un resultado de las altas tasas de desempleo ha sido el aumento en la demanda de educación, que mejora las oportunidades de la gente joven en la competencia por trabajo y ha llevado a un aumento continuo en la tasa de emigración de profesionales calificados. Sin embargo, el que se registre un superávit de egresados universitarios no ha resultado una seria reducción de sus salarios. En muchos países la estructura salarial parece estar distorsionada por el poder político de una élite educada. Esto, y el hecho de que los costos de matrícula son bajos o no existentes, combinado con el hecho de que las diferenciales de ingreso en América Latina son relativamente mayores que en los países desarrollados, significa que los retornos privados a la educación universitaria son todavía muy altos.

No se sabe mucho sobre la relación entre educación y productividad. En la mayoría de los países latinoamericanos los trabajadores con mayor educación tienen ingresos mayores, pero los intentos por descubrir cuánto y en qué forma la educación contribuye a aumentar la productividad no han producido resultados concluyentes. Existe evidencia de que la educación es mas significativa en los sectores modernos donde el cambio rápido es importante, y la educación puede ser importante en cambiar las actitudes tradicionales y en fomentar la movilidad. Sin embargo, la educación elemental, por sí misma, parece tener poco efecto sobre las actitudes en América Latina y los intentos de usar las escuelas primarias para fomentar la innovación, por ejemplo en agricultura, no han sido exitosos. Tampoco la educación formal responde rápidamente a los cambios tecnológicos que crean una demanda por nuevas habilidades.

Una forma positiva en que la educación ha contribuido al desarrollo económico en América Latina ha sido su impacto sobre el crecimiento poblacional. Aunque todavía no se sabe a través de qué mecanismos la educación logra reducir la tasa de crecimiento poblacional, la influencia de la educación en la población puede ser observada en toda América Latina.

INVESTIGACION FUTURA

Esta reseña identifica ciertas áreas que requieren mas investigación en América Latina, tales como la efectividad a largo plazo de la educación de adultos, el uso de los medios masivos para la instrucción, y subraya la necesidad de una evaluación profunda de las innovaciones que muchos países introducen a la educación tanto de adultos como informal.

El informe también hace énfasis en la necesidad de una información mas precisa sobre las condiciones del mercado laboral, en especial oportunidades de trabajo, patrones de salarios y de carrera, las cuales puedan ser usadas como base para la escogencia y consejería ocupacional y para ayudar a los estudiantes a superar las expectativas no realistas acerca de las profesiones.

EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN SITUACIONES DE DESEMPLEO¹

(ALGUNOS ASPECTOS IMPORTANTES)

CONTENIDO

Este trabajo fue preparado por la Secretaría de la UNESCO, con el fin de plantear varios interrogantes básicos sobre educación, empleo y desarrollo que estimulasen la discusión en el simposio. El trabajo no aspira a resumir la investigación u otras actividades de la organización internacional, pero comienza con una breve evaluación que sin intenciones de ser exhaustiva ofrece un breve sumario útil de las principales reuniones, programas de investigación y actividades internacionales relativas a educación y empleo entre 1972 y 1976.

Luego de este recuento del trabajo importante realizado a comienzos de los setentas, el informe intenta formular y clarificar los principales problemas del desarrollo educativo y económico. A esto siguen las secciones que tratan de identificar y analizar las causas de estos problemas y de sugerir algunas soluciones, incluyendo:

- (i) soluciones "educativas" tradicionales que abarcan las reformas del sistema de educación formal;
- (ii) soluciones no tradicionales, incluyendo la abolición de exámenes, una separación entre el papel certificador de los sistemas educativos y la selección de trabajadores para los empleos, o cambios radicales en la educación.

Finalmente, se examina el papel de la cooperación internacional y se dan algunas sugerencias para trabajos futuros.

SUPUESTOS

El trabajo no establece supuestos específicos pero presenta, como foco central para sus propias discusiones y como resumen de la "dimensión que aparece claramente en casi todos los trabajos citados", la necesidad de hacer énfasis en el objetivo de proporcionar la educación importante para mejorar la vida de trabajo de los grupos poblacionales rurales y urbanos menos favorecidos.

RESUMEN

La época en que el mayor problema de la planificación educativa era asegurar suficiente fuerza laboral calificada para el sector moderno parece haberse "ido para siempre" en la mayoría de los países en desarrollo. En cambio, los mayores problemas son ahora:

- 1) analfabetismo - 800 millones de analfabetas en el mundo en 1976;
- 2) pobreza - se calcula que 1200 millones viven en la pobreza;
- 3) desempleo - por lo menos 300 millones de trabajadores desempleados en el Tercer Mundo y según la OIT el 36 por ciento de la fuerza de trabajo en los países menos desarrollados está subempleada, y la mitad de los desempleados está compuesta de juventud preparada;

¹UNESCO: Trabajo preparado por la División de Política y Planificación Educativa para el Simposio sobre Planificación Educativa, Recursos Humanos y Empleo, celebrado en la UNESCO, París 20-24 de septiembre 1976, mimeo 23 pp. mas 2 anexos.

4) distribución inequitativa de ingresos, tanto entre como dentro de los países.

Cualquier estrategia de educación que intente combatir la pobreza debe simultáneamente atacar los problemas de:

- a) falta de trabajo;
- b) nutrición/higiene;
- c) falta de conciencia comunitaria;
- d) valores tradicionales que impiden el cambio.

A. Causas del problema del desempleo educado

La educación no es, en sí, responsable por el problema del desempeño entre los egresados y graduados; las causas incluyen las distorsiones del mercado laboral, tales como tasas de cambio sobrevaloradas y distorsión en el precio de los factores, particularmente las grandes diferenciales de ingreso entre los educados y los menos educados.

Las presiones políticas y sociales han causado la sobreexpansión de la educación, en relación con las oportunidades de trabajo, y el énfasis indebido en las calificaciones educativas para la selección de trabajo ha producido aspiraciones no realistas debido a que el número de nuevos trabajos en el sector moderno es apenas igual al 20 o 30 por ciento de la gente joven que ingresa a la fuerza laboral cada año.

El problema de la migración rural-urbana se exagera con la educación, que ayuda a convertir el subempleo rural en un abierto desempleo urbano, así como con la estrategia general de desarrollo de los países menos desarrollados que favorece el sector urbano moderno.

B. Soluciones posibles

Esta sección no sugiere cuáles son las soluciones correctas, simplemente comenta o indaga acerca de posibles alternativas, por ejemplo:

- a) no hacer nada con la esperanza de que se trata de un problema transitorio;
- b) imponer controles cuantitativos a la expansión de la educación superior;
- c) aumentar el contenido "vocacional" de la escolaridad formal;
- d) cortar el vínculo entre reclutamiento para el trabajo y certificación educativa;
- e) reemplazar los exámenes tradicionales;
- f) introducir una verdadera educación vitalicia;
- g) aumentar los costos de matrícula para la educación superior;
- h) aumentar la provisión de educación por fuera de la escuela.

Todas estas "soluciones" crean dificultades; algunas parecen ser no realistas en los países menos desarrollados (por ejemplo, imponer rígidos controles cuantitativos) otras no parecen haber funcionado (por ejemplo, aumentar el componente vocacional de la educación formal) pero hay que encontrar soluciones. Este no es un programa transitorio, y la atención debe centrarse en "reformas relativamente rápidas y razonables".

C. El papel de la cooperación internacional

Las estadísticas sobre flujo de ayuda sugieren que entre 1969 y 1974 tanto el PNUD/UNESCO como el BIRF/IDA han apoyado principalmente la educación superior, y que la ayuda bilateral ha beneficiado a la educación técnica; pero tendencias recientes apuntan a un aumento de la ayuda para la educación no formal y a la necesidad de más:

- a) proyectos pilotos experimentales a pequeña escala;
- b) iniciativas locales, estrategias de desarrollo endógenas;

- c) cooperación técnica entre los países en desarrollo.

FUTURA INVESTIGACION Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Se necesitan estrategias de desarrollo que no estén fundamentadas en el concepto de escasez (de capital) sino de abundancia (de seres humanos). El trabajo futuro debe centrarse en la búsqueda de:

- a) enfoque unificado e integral del desarrollo;
- b) procesos endógenos de desarrollo;
- c) intentos especiales para ayudar a los grupos menos favorecidos de la sociedad.

La necesidad mas urgente es proveer contenido operativo para estos objetivos, traducíéndolos en programas y proyectos concretos.

EL USO DE LAS CALIFICACIONES EDUCATIVAS EN LOS MERCADOS LABORALES:

BIBLIOGRAFIA ANOTADA¹

CONTENIDO

Esta bibliografía anotada contiene detalles de 190 libros o artículos seleccionados por su importancia para un proyecto de investigación realizado por el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) entre 1974 y 1977 sobre "Uso de las Calificaciones Educativas por los Empleadores". La investigación, auspiciada por el Ministerio de Desarrollo Exterior del Reino Unido, fue descrita en:

IDS Discussion Paper No. 70, April 1975, "Qualification and Selection in Educational Systems: A Programme of Research",

y se concentraba en Ghana, México y Sri Lanka. El propósito de la bibliografía es "poner esta investigación en una perspectiva mas amplia", e incluye tanto trabajos teóricos como estudios empíricos en una amplia gama de países.

Los trabajos aparecen en orden alfabético, con descripciones cortas donde se señala su propósito y sus principales conclusiones. Además, cada entrada está codificada de acuerdo a los siguientes temas:

- a) estudios generales de las relaciones entre educación y empleo, hasta mercado laboral y desarrollo económico;
- b) políticas de los empleadores para reclutamiento y selección;
- c) el escalamiento de las calificaciones en los procedimientos de selección;
- d) estudios de desempeño en el trabajo;
- e) expectativas ocupacionales y aspiraciones de la gente joven;
- f) los procesos de colocación y búsqueda de trabajo;
- g) el uso de pruebas (incluyendo las de inteligencia, aptitud y personalidad) en la selección;
- h) alternativas de capacitación para la educación formal;
- i) reseñas bibliográficas de investigación o literatura pertinentes a los temas básicos de la investigación.

Este sistema de codificación permite al lector identificar rápidamente todas las entradas pertinentes a un tópico particular. Además, los tópicos están codificados para indicar el país o la región a la cual se refieren.

PROCEDIMIENTOS DE BUSQUEDA

La mayoría de los trabajos reseñados en la bibliografía están en la biblioteca del Instituto de Estudios de Desarrollo. La bibliografía hace énfasis en que ella "no representa un estudio exhaustivo de todos los temas de investigación en todos los países", aunque intenta ser muy amplia.

¹Bibliografía anotada publicada por la biblioteca del Instituto de Estudios de Desarrollo: Occasional Guides No. 11, The Institute of Development Studies, Brighton, octubre 1967, 70 pp. Author: Angela Little, Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex, Brighton, Inglaterra.

SUPUESTOS

No hay supuestos explícitos establecidos en la bibliografía, pero los supuestos básicos de la investigación del IDS sobre el uso de las calificaciones educativas en los mercados laborales son:

- 1) que el uso de las calificaciones educativas formales en la selección de gente para empleo en el sector moderno hace de la educación un determinante mayor en las oportunidades de la vida;
- 2) que, como resultado, se tiende a exaltar la función calificadora o de graduación de las escuelas a costa de la función educativa (más en los países pobres que en los ricos);
- 3) que los intentos de reforma educativa que no tomen en cuenta los vínculos con el mercado de empleo son infructuosos y/o triviales.

El proyecto de investigación, al cual contribuyó la preparación de esta bibliografía anotada, intenta probar estas hipótesis en países específicos y examinar también las formas alternativas de seleccionar y capacitar gente para los empleos, y las formas alternativas de organizar las escuelas con base en el supuesto de que se pueden desarrollar mecanismos alternativos que tengan menos efectos distorsionantes sobre la distribución de ingreso, el sistema educativo o el sector moderno de la economía.

RESUMEN

La bibliografía incluye varios tipos diferentes de material, desde trabajos teóricos generales sobre las relaciones entre educación y empleo, y algunos ataques bien críticos a las teorías, actitudes o instituciones educativas o económicas convencionales, hasta los resultados de proyectos de investigación que examinan el uso de las calificaciones en la selección de los determinantes del desempeño en el trabajo, y algunos estudios puramente descriptivos de las actitudes y aspiraciones de los egresados, o los métodos de reclutamiento y selección adoptados por los empleadores particulares.

Aquí solo podemos tomar algunos de los temas mas frecuentes y algunas de las mas importantes conclusiones de la investigación.

Muchos de los materiales tratan el tema de si la educación formal contribuye al crecimiento económico y a la productividad de la fuerza de trabajo mediante la creación y la transmisión de habilidades y conocimientos, o permitiendo a los empleadores identificar a los solicitantes con las habilidades o actitudes necesarias para el desempeño exitoso en el trabajo.

La educación formal está positivamente correlacionada con la remuneración en la mayoría de los países, pero esto puede deberse a que la educación aumenta las habilidades y el conocimiento de los trabajadores o a que las calificaciones de la educación formal actúan como un "mecanismo de selección" que permite a los empleadores identificar a los trabajadores con mayores niveles de motivación u otros atributos. En algunos casos se han diseñado otras pruebas que predicen con certeza el desempeño en el trabajo, pero en muchos casos su poder de predicción es muy débil.

El uso de las calificaciones de la educación formal en el proceso de selección se da más a menudo en las grandes firmas que en las pequeñas. Otras características, en especial experiencia y capacitación en el trabajo, pueden ser tan importantes, o más, para los empleadores.

El ingreso es solamente una de las características que influyen en la escogencia de carrera. Por ejemplo, varios estudios han mostrado que se puede preferir el empleo en el sector público al empleo en firmas privadas, así los salarios sean menores.

Una política destinada a aumentar la igualdad de acceso a la educación no tendrá, por sí sola, mucho impacto en la distribución de ingreso. Los beneficios de la educación son disfrutados principalmente por los niños de los grupos sociales mas altos y el aumento en el número de matrículas generalmente beneficia a aquellos con mayores ingresos.

De otra parte, es un error aplicar a los países en desarrollo las conclusiones generales sobre el efecto de la educación en la distribución de ingreso de los países desarrollados, sin tomar en cuenta los distintos patrones de desigualdad.

El papel del sistema educativo como principal proveedor de "certificados" para los empleadores tiene un efecto mas nocivo en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Varios autores creen que, en vez de actuar como agente de modernización y desarrollo social, los sistemas educativos responden, y a menudo refuerzan, las demandas y presiones existentes en la sociedad. Esto quiere decir que "la sola reestructuración del sistema educacional, sin cambios mas fundamentales en el contexto económico social y político mas amplio, tiene poca posibilidad de enfrentar con éxito las necesidades de un desarrollo genuino".

Varios autores hacen énfasis en la necesidad de coordinar las reformas educativas con otros cambios fundamentales en la sociedad, por ejemplo, la estructura de incentivos y diferenciales de ingreso, pero hay también acuerdo entre varios de ellos sobre la necesidad de separar las funciones educativas y selectivas de las escuelas en los países en desarrollo.

EFFECTOS DEL MERCADO LABORAL Y EL PROCESO EDUCATIVO: BIBLIOGRAFIA ANOTADA¹

CONTENIDO

Como la anterior, esta bibliografía anotada fue producida como parte de un programa de investigación del IDS sobre "Calificación y Selección en Sistemas de Educación", pero se refiere a la segunda parte del programa, financiada por la Agencia de Desarrollo Internacional Sueca, que estudió los "efectos recesivos de las prácticas del mercado laboral sobre el proceso educativo en un número de países. La investigación se concentró en Ghana, Malasia, México y China, y en menor grado en Chile, India, Irán, Tailandia, Inglaterra, Estados Unidos y Japón. El propósito de la bibliografía es poner estos estudios en un contexto mas amplio, tanto en términos de teoría como de países.

La bibliografía tiene 275 referencias, aunque parte de ellas aparece también en Library Guide No. 11 (véase sección anterior). Todas las entradas están codificadas para permitir al lector identificar aquellas de interés particular para los siguientes temas de investigación:

- a) estudios generales de la relación de procesos escolares y desarrollo nacional, comunal e individual, e igualdad o desigualdad;
- b) exámenes y otras formas de evaluación;
- c) mala enseñanza o patrones de aprendizaje, por ejemplo, aprendizaje dominado por motivación externa, y la enseñanza que anula la curiosidad natural o soslaya la comprensión o la solución de problemas;
- d) factores que mitigan o exacerban los efectos recesivos de las prácticas del mercado laboral sobre el sistema educativo;
- e) procesos curriculares;
- f) factores que determinan la mala enseñanza o el mal aprendizaje.

La bibliografía cubre tanto estudios teóricos como la investigación empírica. Cada referencia está codificada para indicar el país o la región a la cual se refiere, así como su pertinencia a los temas básicos de la investigación; ofrece también una breve descripción del trabajo y de sus conclusiones mas importantes.

SUPUESTOS

El sistema de codificación se basa en un número de supuestos que reflejan el enfoque básico de la investigación sobre efectos recesivos del mercado laboral, a la cual contribuyó esta bibliografía. El supuesto fundamental es que el uso de exámenes y calificaciones educativas como medio de selección de gente para los trabajos, tiene una "influencia distorsionadora sobre la calidad de la educación"; el grupo de investigación cree que:

"Los exámenes y sus funciones de selección son... una clave para el vínculo entre el proceso educativo y el mercado laboral del sector moderno... y la abolición o reestructuración radical del sistema de exámenes podría liberar al sistema educativo de las limitaciones del mercado laboral".

¹Publicada por el Instituto de Estudios de Desarrollo: Occasional Guides No. 12, Institute of Development Studies, Brighton, febrero 1978, 68 pp. Author: Angela Little, Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex, Brighton, Inglaterra.

El hecho de que la investigación asuma que los efectos de los exámenes y los procedimientos de selección son frecuentemente distorsionadores e indeseables, se refleja en el sistema de clasificación que hace una serie de juicios de valor sobre la "mala enseñanza y aprendizaje". Los rasgos como el énfasis en el aprendizaje del papel, la motivación externa y la competencia son definidos como "malos", e igual "la indebida atención prestada por el maestro a ciertos niños a expensas de otros".

Desde luego, las referencias incluídas en la bibliografía no necesariamente comparten estos supuestos.

PROCEDIMIENTOS DE BUSQUEDA

La mayor parte de las referencias de la bibliografía se encuentran en la biblioteca del IDS.

RESUMEN

Se dan muchos ejemplos de efectos "recesivos" de los exámenes y del énfasis en las calificaciones en el mercado laboral. El hecho de que la educación "académica" sea todavía la mas altamente apreciada por los estudiantes y sus padres en muchos países en desarrollo, pese a los frecuentes intentos de elevar el prestigio de la educación vocacional y particularmente la agrícola en las áreas rurales, refleja las percepciones estudiantiles sobre las oportunidades de trabajo y los salarios relativos. Estas percepciones son uno de los mas poderosos determinantes de motivación en la escuela, aun cuando el pago por sí solo tiene menos efectos sobre la escogencia ocupacional de lo que a veces se supone; la seguridad del empleo puede ser mas valorada que los altos ingresos.

El uso de exámenes como instrumento de selección afecta la motivación estudiantil, la planificación curricular, los métodos de enseñanza, y contribuye a crear altas tasas de despilfarro y repetición en muchos países, aunque también se hace énfasis en que estos problemas tienen una larga historia. "Los exámenes... son apenas otro nombre para la muerte de la originalidad" es una cita directa de una obra británica del siglo XIX sobre la teoría y la práctica de la enseñanza.

Se dan numerosos ejemplos de intentos para reformar los exámenes, y hay un número de propuestas de reforma, por ejemplo "la presente explosión de conocimientos hace la memorización cada vez menos rentable... encontrar cómo usar los hechos es mucho mas importante que recordarlos y los exámenes deben reflejar este cambio de énfasis". Sin embargo, los intentos de reforma educativa pueden verse obstruídos tanto por valores culturales como por presiones económicas, y a menos que haya cambios de actitud por parte de la comunidad en general, y particularmente de los profesores, la innovación curricular por sí sola tendrá poco impacto sobre las actitudes o aspiraciones estudiantiles.

Una serie de estudios examinó el efecto de las recompensas externas sobre la motivación, con resultados conflictivos. Varios autores sugieren que el énfasis en las recompensas externas mina la motivación intrínseca, mientras otros estudios rechazan esta hipótesis. Es claro, sin embargo, que la motivación es uno de los mas importantes determinantes del éxito estudiantil, y que se necesita mas investigación sobre diferentes tipos de motivación.

EDUCACION Y TRABAJO: EVALUACION E INVENTARIO DE LA INVESTIGACION ACTUAL¹

CONTENIDO

El propósito de este trabajo es reseñar la investigación reciente sobre la relación entre educación y trabajo, con el fin de proveer información y resumir las principales conclusiones para otros investigadores así como sugerir las mas fructíferas áreas y enfoques para trabajos futuros. El autor trata de mantener la parte "positiva u objetiva" del trabajo separada de la "normativa y subjetiva" que se relaciona con el trabajo futuro.

La primera sección es metodológica. Se presentan definiciones de "educación" y "trabajo" y se formula una serie de interrelaciones entre educación y trabajo, seguidas por un resumen de los cambios recientes en el énfasis investigativo. La segunda y mas importante sección, es empírica y resume los principales resultados de la investigación reciente en términos de quince (15) resultados investigativos principales.

Las secciones finales del trabajo reseñan la investigación en curso en esta área, y sugieren una agenda para la futura investigación. Se identifican allí los tópicos investigativos que tienen la probabilidad de "desaparecer en los años venideros" y se señalan cinco tipos de investigación que pueden ser de utilidad particular.

Hay dos bibliografías separadas. La primera abarca 75 libros y artículos que el autor usó cuando resumió las principales tendencias y resultados de la investigación; la segunda es una bibliografía generada por computador por la Biblioteca Central y la Sección de Documentación de la OIT sobre educación y empleo (desde 1974) en países desarrollados y en desarrollo.

Además, trae una lista anotada de unos cien proyectos de investigación en curso basada en un cuestionario enviado a unos mil investigadores individuales e instituciones alrededor del mundo.

METODO Y FUENTES

El director del IIEP envió una circular a unos mil investigadores y organizaciones de investigación que se sabía estaban realizando, o habían realizado, investigación en el campo de educación y trabajo. Las respuestas a este cuestionario fueron analizadas, y el autor consultó además a los funcionarios de algunos centros claves de investigación y otra serie de materiales publicados, especialmente (i) los boletines noticiosos del Programa en Financiamiento Internacional de la Educación de la Universidad California, y (ii) el ILO World Employment Programme: Research in Retrospect and Prospect, 1975 y el Suplemento Bibliográfico e Índice de Países, 1976.

La reseña se basa también parcialmente en un trabajo presentado en el Seminario Europeo sobre Medición de los Efectos Económicos y Sociales de las Desigualdades Educativas, organizado por la Comisión Nacional Suiza para la UNESCO.

¹Publicado por el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIEP), Documento de Trabajo, Mimeo, mayo de 1978, 147 pp. incluye dos bibliografías (20 páginas) y una lista anotada de proyectos de investigación en curso (55 páginas). Author: George Psacharopoulos, London School of Economics, Houghton Street, London, WC2A 2AE, Inglaterra.

SUPUESTOS

La educación se define para incluir no solo la educación formal sino también la capacitación en el trabajo, y "no necesariamente asociamos educación con aprendizaje de habilidades de manera que se permitan las posibilidades de certificación y de selección que tienen implicaciones directas sobre el suministro y la demanda de mano de obra educada". Igualmente, el trabajo se define como:

"un conjunto completo de características relacionadas con las condiciones de empleo de los individuos tales como participación en la fuerza laboral, búsqueda de trabajo, remuneración, medio ambiente laboral, movilidad ocupacional y de ingreso, y migración. La idea es conservar la definición tan amplia como sea posible con el fin de poder acomodar los análisis que cubren una gama de disciplinas y no solamente la economía".

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

Antes de reseñar los principales resultados investigativos de esta área en la última década, el autor señala una serie de cambios recientemente ocurridos en el énfasis de la investigación sobre educación y trabajo, en especial:

- 1) de una concentración en la eficiencia a una mayor preocupación sobre la distribución de ingreso y la equidad;
- 2) del tema del beneficio social de la inversión en educación a un examen de los determinantes de la escogencia privada;
- 3) del supuesto de que la educación transmite habilidades socialmente rentables a un examen de su papel como "instrumento de selección" que permite a los empleadores identificar los trabajadores adecuados;
- 4) de una concentración en el suministro de mano de obra educada a un análisis mas amplio tanto de la demanda como del suministro;
- 5) de una concentración en la escolaridad formal a un análisis de las inversiones en todas las formas de aprendizaje, incluyendo la capacitación en el trabajo;
- 6) de la economía a los estudios interdisciplinarios mas amplios, incluyendo sociología y política.

Estos cambios en el énfasis investigativo han estado acompañados por cambios en la metodología, incluyendo un mayor uso del análisis multivariado, datos longitudinales, modelos mas complejos de insumo-resultado, y análisis de los determinantes de la demanda, diferenciales de ganancia, etc.

El autor presenta luego un resumen de los mayores resultados investigativos que, insiste, es una "evaluación personal" del trabajo empírico reciente. Los resultados que se discuten incluyen:

- 1) La forma mas rentable de inversión en educación, desde el punto de vista social, es la educación primaria.
- 2) La educación es mas rentable en los países menos desarrollados; y en todos los países los retornos privados son superiores a los sociales.
- 3) Los incentivos económicos son un determinante importante de las decisiones educativas, y la educación tiene una influencia directa sobre la productividad; ella no actúa simplemente como un mecanismo selectivo.
- 4) La duración del desempleo de los trabajadores educados en los países menos desarrollados está en relación inversa con su nivel educativo.
- 5) Los niveles de salario relativo ayudan a determinar la fuga de cerebros, particularmente de los países en desarrollo.
- 6) La educación sí ayuda a igualar la distribución de ingreso con el tiempo, pero los efectos son pequeños y solo son significativos a largo plazo.
- 7) Los diferenciales de remuneración son determinados por el antecedente social de los

trabajadores así como por su educación y su experiencia de trabajo, pero la habilidad natural medida por el coeficiente de inteligencia tiene pocos efectos independientes sobre la remuneración.

- 8) Es posible producir el mismo nivel de resultados mediante el uso de combinaciones alternativas de insumos; en particular, es posible substituir con personal educado otro tipo de personal, y por tanto el logro de un nivel-meta no es necesariamente satisfacer los "requerimientos" fijados para las categorías particulares de personal.
- 9) Esto significa que es prácticamente imposible predecir el número de graduados requeridos por la economía en el futuro;
- 10) Los actuales patrones de financiación y acceso a la educación superior significan que las familias pobres subsidian la educación de los niños de las familias de ingresos mas altos.

DISCUSION

El autor discute los hallazgos investigativos en términos de si ellos:

- a) abren un nuevo terreno, ya sea teórica o empíricamente;
- b) proporcionan nuevos datos o información acerca de un país;
- c) son útiles para la acción de políticas.

El concluye que no ha habido ningún "avance teórico sensacional" en el área de educación y trabajo desde "revolución del capital humano en el pensamiento económico" que hacía énfasis en que la educación es una forma de inversión de capital. Sin embargo, en años recientes ha habido un gran progreso en el trabajo empírico, por ejemplo, la recolección de microdatos sobre empleadores y trabajadores individuales que permite un análisis mas profundo de las funciones del trabajo y de la contribución de la educación a la productividad. Otro ejemplo de progreso es la adición del análisis sociológico y político a lo que era previamente un enfoque "monolíticamente económico".

Luego el autor examina el tema de las prioridades investigativas, y arguye que los países no deben tratar de duplicar la investigación en áreas que han sido extensamente estudiadas --por ejemplo, los retornos a la educación primaria-- sino que deben "dedicar sus esfuerzos investigativos a áreas más específicas de sus circunstancias particulares".

SUGERENCIAS PARA INVESTIGACION FUTURA

Las siguientes áreas particulares son subrayadas como merecedoras de una atención mayor en los años venideros:

- 1) Diseminación mas amplia de los resultados de los estudios existentes,
- 2) Análisis de las condiciones de trabajo de los graduados recientes,
- 3) Análisis de la franja mas baja de la distribución de ingreso (o status ocupacional).

En particular se señalan cinco tópicos para futura investigación:

- 1) Evaluación de la rentabilidad privada y social por tipo de campo dentro de un nivel dado de educación. Esta es una información que es específica de cada país determinado, mientras que ya contamos con cálculos de la rentabilidad de niveles amplios de educación en muchos países y sabemos, por ejemplo, que la tasa social de retornos para la educación primaria es invariablemente alta en los países menos desarrollados.
- 2) La financiación de la educación y el asunto de cómo satisfacer mejor la demanda social de educación dentro de limitaciones financieras.
- 3) Análisis de los factores institucionales que determinan el bajo pago, comparados con el papel de las características personales en determinar la remuneración, pero con una concentración en los trabajadores de baja paga.
- 4) Aumentar el flujo de información sobre condiciones del mercado laboral, como ayuda a

la consejería de carrera, selección de trabajo, etc.

- 5) Reforma curricular destinada a producir resultados mas rápidos, y una mayor flexibilidad por parte del personal educado. "Yo creo que es tiempo de que la investigación se concentre en cómo producir hombres flexibles que tengan cabida en una sociedad siempre cambiante".

Además de estas áreas mayores de investigación el autor recomienda también investigar sobre"

- El sector informal en los países menos desarrollados
- Análisis de las características individuales de los empleados en relación con su función de trabajo
- Análisis de los beneficios no pecuniarios asociados con determinadas ocupaciones
- Información y consejería de carrera
- Educación de los agricultores y su contribución a la productividad agrícola
- Antecedentes familiares y acceso a la educación
- Educación y desempleo juvenil
- Evaluación costo-beneficio de programas vocacionales
- Transición de la educación a la vida de trabajo
- Exámenes y selección para entrada a ocupaciones particulares.

EDUCACION, TRABAJO Y EMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Una Síntesis de la Investigación Reciente

Maureen Woodhall

INTRODUCCION

A comienzos de los sesentas, la educación se percibió muy a menudo como la respuesta a las oraciones del planificador. Se le declaró como la forma mas rentable de inversión en capital humano, mas rentable que muchas formas de capital físico tanto para la sociedad como para los individuos. La educación contribuía al crecimiento económico al mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, al dar a los trabajadores calificados las habilidades y los conocimientos requeridos por el moderno sector de la economía y, por tanto, al hacer de estos trabajadores individuos mas productivos. Al mismo tiempo, producía beneficios indirectos, incluyendo mejores niveles de salud y atención infantil, tasas reducidas de fecundidad, mayor movilidad social entre una y otra generación, y una mas equitativa distribución del ingreso. En consecuencia, los formuladores de política debían expandir la educación, particularmente la educación superior, con el fin de satisfacer la futura demanda de personal capacitado.

A este período de euforia siguió un fuerte cambio a comienzos de los setentas. Las esperanzas originales no se habían cumplido. La expansión masiva de la matrícula y de los gastos educativos ocurrida en el mundo, pero particularmente en los países en desarrollo, no había traído los beneficios prometidos de un mayor crecimiento económico. En cambio, los costos se habían elevado, de manera que la educación formal absorbía una cuota cada vez mayor del ingreso nacional y particularmente del gasto oficial. También el desempleo había aumentado, y era claro que el mercado laboral simplemente no podrá absorber el número creciente de egresados y graduados que buscaban trabajo. Era claro, además, que a medida que los países se hacían mas ricos, la distribución de ingreso generalmente se hacía mas desigual, no lo contrario, incluso si las matrículas se elevaban también rápidamente. En efecto, la educación no era el principal determinante de la remuneración; la clase social era mas importante, y la suerte jugaba el papel mas importante de todos.

Así el sistema educativo se consideró de repente mas como un obstáculo al progreso que como una respuesta a los sueños del planificador. Era un lujo costoso que absorbía una cuota cada vez mas alta de los recursos económicos y que producía o una élite conservadora, comprometida a mantener las desigualdades de ingreso existentes, o unos egresados poco realistas con aspiraciones que los descalificaban frente a las oportunidades reales de trabajo. La respuesta se encuentra bien en la reestructuración radical del sistema educativo, por ejemplo la abolición de los exámenes, o incluso en la "desescolarización" de la sociedad.

Si bien esto representa una visión sobresimplificada de los cambios que tuvieron lugar en las actitudes hacia la educación y la contribución de la planificación educativa al crecimiento económico, nos da sin embargo una cierta idea de los argumentos mas extremos que se barajaron a comienzos de los sesentas y de los setentas, y muestra porqué la literatura sobre planificación educativa parece algunas veces confusa y contradictoria.

Actualmente parece prevalecer una visión mas equilibrada del papel económico de la educación, tanto en relación con las expectativas acerca de lo que la educación puede lograr, como en cuanto a los resultados de la investigación sobre lo que han sido los efectos de la expansión educativa. Aquí trataremos de reunir algunas muestras del trabajo reciente sobre la relación entre educación y empleo, y de resumir algunos de los temas principales que han dominado la literatura en los últimos años.

LA RELACION ENTRE EDUCACION Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJADOR

En todos los países donde existen datos, los trabajadores con mayor preparación ganan más que los trabajadores analfabetas o menos preparados. Esto ha sido demostrado para más de treinta países, y se ha calculado el costo-beneficio de la rentabilidad de distintos niveles de preparación tanto para la economía como un todo, como para el individuo particular o su familia (Psacharopoulos 1973). Este tipo de análisis emplea las ganancias extras de los educados como una medida de los beneficios económicos de la educación.

Se asume que la educación hace a un trabajador preparado mas productivo, y que su mayor remuneración representa la recompensa por el aumento en la productividad. Desde luego, se reconoce que las ganancias mayores reflejan otros factores, aparte de las calificaciones educativas, por ejemplo, antecedentes sociales y capacidad natural, pero ha habido varios intentos por examinar la influencia de estos factores sobre la remuneración (casi todos en países desarrollados) los cuales muestran que la educación es probablemente la determinante individual mas importante de la remuneración, ella da cuenta por mucho más de la mitad de las ganancias extras de los trabajadores preparados (Psacharopoulos 1975).

Sin embargo, aún no es claro cómo exactamente la educación es un instrumento para aumentar la productividad de los trabajadores. El conjunto mas sencillo de supuestos, que fundamentó la mayoría del trabajo inicial sobre retornos al capital humano, sostiene que la educación y la capacitación proporcionan trabajadores con el conocimiento y las habilidades necesarias en una economía moderna. Estas habilidades pueden ser habilidades generales, que hacen a un trabajador mas productivo en muchos diferentes trabajos, o específicas para un tipo particular de empleo o de empleador (Becker 1964). Que las habilidades particulares sean generales o específicas determinará cómo se reparten los costos de entrenamiento entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores individuales, y también si la capacitación es provista en el trabajo o mediante la educación formal.

Recientemente estos supuestos han sido puestos en tela de juicio por varias razones. Primero, se pregunta si la educación aumenta la productividad de los trabajadores al dotarlos de habilidades, o si simplemente actúa como un "instrumento de selección" que permite a los empleadores identificar a los trabajadores que poseen ciertas actitudes, motivación o autoconfianza, características todas ellas valiosas para los empleadores (Arrow 1973). Hay opiniones encontradas sobre si la educación se usa simplemente como un instrumento de selección que solo identifica las habilidades o actitudes, o si ella ayuda a crear aquellas actitudes que hacen a un trabajador mas valioso a los ojos del empleador (Blaug 1973 y Psacharopoulos 1978).

Hay también puntos de vista conflictivos sobre si la productividad es un atributo de los trabajadores o de los trabajos; si lo último es cierto, entonces la educación simplemente da a los trabajadores una mejor oportunidad en la "competencia por trabajo" puesto que los trabajadores con mayor preparación tendrán mas probabilidad de acceder a los trabajos donde la productividad es mayor debido a la inversión en maquinaria técnicamente avanzada (Thurow 1974).

Una forma de examinar la contribución de la educación a la productividad es comparar el resultado (output) físico de los trabajadores con distintos niveles de educación, más que comparar sus remuneraciones. Estudios de productividad agrícola, por ejemplo, han mostrado que el producto de los agricultores está asociado con el nivel educativo, pero no en todas las circunstancias. La educación parece aumentar la productividad en industrias o sectores dinámicos pero no en condiciones tecnológicamente estáticas (Leonor 1976). Esto tiene importantes implicaciones:

"¿Aumentaría la productividad de los países menos desarrollados de prescribirse a nivel político una mayor educación (escolaridad)? O, aumentaría su productividad al elevar la escolaridad en las áreas rurales? Las respuestas a estas preguntas son SI, SIEMPRE Y CUANDO se den los factores complementarios que hacen las condiciones dinámicas. En pocas palabras, la efectividad de la educación para aumentar la producción depende de lo que vaya con ella. Por sí sola, la educación es de poca ayuda" (Leonor 1976, p. 20).

Pese a toda la controversia sobre el efecto de la educación en la productividad, parece haber acuerdo en que el papel de la educación es mucho mas complicado de lo que generalmente se cree. Ella ciertamente provee a los trabajadores con ciertos conocimientos y habilidades, incluyendo alfabetización y aritmética, pero muchas de las habilidades que son valiosas para un empleador en el sector moderno, tales como las capacidades de comunicación y la habilidad de comprender instrucciones complicadas, no pueden ser enseñadas directamente en las escuelas. No obstante, estas habilidades pueden ser fomentadas indirectamente por la educación formal y, al mismo tiempo, la escolaridad formal puede mejorar la capacidad de los trabajadores para beneficiarse del entrenamiento en el trabajo. En varios países la evidencia indica que, lejos de ser alternativas, la educación formal y el entrenamiento en el trabajo son complementarios, en el sentido de que los trabajadores mas altamente preparados tienen mucha mas probabilidad de recibir capacitación en el trabajo que aquellos con bajos niveles de educación.

Blaug señala:

"Los empleadores pagan más a los mas educados, incluso cuando su preparación no les ha enseñado ninguna habilidad específica, porque ellos están mas motivados hacia el logro, gozan de mayor autoconfianza, actúan con mayor iniciativa en las situaciones que involucran solución de problemas, se adaptan mas fácilmente a las circunstancias cambiantes, asumen mas rápidamente responsabilidades de supervisión, y se benefician más de la experiencia en el trabajo y del entrenamiento en la planta. Ellos no solo les pagan más cuando los contratan sino que siguen pagándoles más a través de toda su vida de trabajo. En breve, los empleadores esperan que ellos sean mas productivos que los menos educados, y la expectativa se cumple; por tanto, el valor económico de la educación reside principalmente en ciertas habilidades sociales y de comunicaciones impartidas a los estudiantes y solo secundariamente en la formación de aquellas 'habilidades productivas técnicamente requeridas' defendidas por quienes predicen la fuerza de trabajo. Por tanto, si la educación contribuye al crecimiento económico, lo hace más por transformar los valores y actitudes de los estudiantes que por dotarlos con habilidades manuales o conocimientos; la educación es económicamente valiosa no por lo que los estudiantes saben sino por la forma como ellos enfocan el problema de saber". (Blaug 1973, p.38).

CAPACITACION PARA TRABAJOS PARTICULARES

La conclusión de que la educación afecta la productividad de los trabajadores mediante su influencia en las actitudes, así como a través de impartir conocimientos y habilidades, tiene implicaciones importantes para el asunto de cómo orientar la educación mas vocacionalmente. Muchos países han ensayado introducir mas cursos vocacionales en la educación secundaria, mediante el desarrollo de escuelas o "corrientes" técnicas y vocacionales, solo para descubrir que las escuelas que preparan alumnos para cursos "académicos" y los califican para una educación superior, continúan teniendo mayor prestigio que las escuelas vocacionales.

En efecto, la idea de que la expansión de la educación vocacional en las escuelas secundarias podría resolver los problemas de desempleo entre los egresados escolares al cambiar sus aspiraciones de carrera, ha sido criticada por un autor como "la falacia de la escuela vocacional en la planificación del desarrollo" (Foster 1966). El argumenta que, lejos de ser irreales, las percepciones de los escolares acerca de las oportunidades reales de trabajo y de los salarios relativos que deben esperarse en los diferentes trabajos son por lo general muy correctas.

"El hecho operativo no es que los graduados no acepten ciertos tipos de empleo, sino mas bien que las escuelas (no importa lo que enseñen) han sido perspicazmente usadas como la puerta hacia el sector 'emergente' de la economía. Las mismas escuelas pueden hacer muy poco en este sentido. Mientras los padres y los estudiantes perciban la función de la educación en esta forma, la educación agrícola y la instrucción vocacional en las escuelas probablemente no va a tener una influencia determinante en las aspiraciones y destinos ocupacionales de los estudiantes. Las aspiraciones son determinadas en buena parte por la percepción que los individuos tienen de las oportunidades, dentro del sector

de intercambio de la economía, y los destinos por la estructura real de oportunidades en ese sector. La naturaleza de la instrucción educativa tiene poco que ver con el proceso". (Foster 1966 p. 151).

Sin duda, muchos estarán en desacuerdo con esta opinión. Sin embargo, los intentos por hacer vocacional la educación secundaria en varios países (ejemplo América Latina, véase Schiefelbein 1976) han demostrado que la reforma curricular, por sí sola, puede lograr muy poco, y si la educación universitaria continúa dando acceso a los trabajos mejor remunerados, entonces las escuelas vocacionales continuarán teniendo un prestigio mas bajo que las escuelas secundarias "generales" o "académicas".

Hay que desarrollar políticas que, mas que separar, coordinen la educación general y vocacional, de tal manera que las instituciones de educación formal provean una mejor preparación para las oportunidades reales de trabajo. En vista de las incertidumbres del cambio técnico, y la imposibilidad de prever la demanda para una ocupación específica a largo plazo, las escuelas deben aspirar a hacer a sus alumnos tan flexibles y adaptables como sea posible, en vez de aspirar a proveer habilidades vocacionales específicas.

Sin embargo, se conoce mucho menos sobre la capacitación en flexibilidad que sobre la capacitación en habilidades específicas. La investigación futura debe examinar la efectividad de distintos tipos de pñsumes y distintos tipos de arreglos institucionales en promover la flexibilidad, la movilidad y la capacidad para aprender a partir de la experiencia de trabajo.

Se necesita mucha mas investigación sobre las características, o habilidades, requeridas en distintos tipos de trabajo. Se han intentado análisis detallados de trabajo en países desarrollados (por ejemplo en Estados Unidos y el Reino Unido) pero en muy pocos países en desarrollo. Pero las comparaciones de las características del trabajador en diferentes ocupaciones, o en diferentes firmas, han mostrado que existen grandes diferencias en la educación y la capacitación de personas que hacen el mismo trabajo en diferentes países (OCDE 1970) o en el mismo país (por ejemplo en Indonesia, Hallak 1978).

Se necesitan análisis de lo que los trabajadores hacen realmente en los diferentes trabajos y de las características personales, capacidades o destrezas que ellos requieren en las diferentes ocupaciones si se intenta cambiar el sistema educativo con el fin de proveer mejor preparación vocacional para las oportunidades reales de trabajo, y para reducir el desfase que existe actualmente entre el tipo de capacitación ofrecida en el sistema educativo formal y las cualidades (incluyendo tanto actitudes como conocimientos) valoradas en el mercado laboral.

EL USO DE LA EDUCACION EN LA SELECCION PARA EMPLEO

La necesidad de mayor información sobre las características de los trabajos se vincula íntimamente con otro asunto importante, las prácticas de reclutamiento y promoción de los empleadores. Desarrollos recientes en las teorías del mercado laboral hacen énfasis en que los empleadores llenan ciertas vacantes apelando al mercado laboral externo, mientras que otras las llenan a través del mercado laboral interno de la misma organización; se seleccionan trabajadores para promoción y se les da capacitación adicional. Pero los factores que determinan el movimiento de los dos mercados son diferentes (Doeringer y Piore 1971).

Las teorías sobre el mercado laboral segmentado van mas allá y sostienen que en cualquier economía hay diferentes grupos, o clases, que enfrentan de manera diferente las condiciones del mercado laboral, como resultado mas de fuerzas sociopolíticas que económicas. En estas teorías se sostiene que la educación juega un papel importante en los procedimientos de selección para los sectores primarios del mercado laboral, pero no para los secundarios. En otras palabras, los trabajadores con poca escolaridad o capacitación formal están atrapados en el sector secundario, donde experimentan mayor incertidumbre, períodos mas prolongados de desempleo, salarios mas bajos y ninguna movilidad en el trabajo.

Si los mercados laborales están o no segmentados en esta forma es aún objeto de controversia (Carnay 1978 y Psacharopoulos 1978), pero es claro que los métodos de enganchar

y promover a los trabajadores difieren considerablemente en las distintas ocupaciones, y que las calificaciones educativas formales son mas influyentes en las políticas de selección y reclutamiento de algunos empleadores que de otros; por ejemplo, las firmas grandes prestan mas atención a las calificaciones educativas que las pequeñas.

Cuando los empleadores usan extensamente las calificaciones educativas en la selección y el reclutamiento de empleados, se pueden producir efectos en extremo distorsionantes tanto sobre la demanda de educación como sobre el pensum escolar. Un número cada vez mayor de estudiantes busca calificaciones mas altas con el simple fin de mejorar sus oportunidades relativas de un trabajo mejor remunerado. Esta tendencia llamada por varios autores el "credencialismo" o la "enfermedad de los diplomas" (Dore 1976) lleva, en opinión de estos, a un serio desperdicio de recursos a medida que más y más gente busca mejorar sus oportunidades en la "carrera" o "competencia" por trabajo y los empleadores, entre tanto, "elevan" permanentemente los requisitos educativos para los trabajos (Berg 1970).

Hay evidencia para varios países, por ejemplo Estados Unidos (Berg 1970) e India (Blaug, Layard y Woodhall 1969), de elevación o "inflación educativa" pero no se ha demostrado cuánto de esto se debe a políticas irracionales de selección por parte de los empleadores, cuánto al uso de la educación como un "instrumento de selección", y cuánto a la cambiante naturaleza tecnológica de los trabajos, a través del tiempo. La versión mas extrema de la hipótesis del "instrumento de selección", es decir, aquella de que los empleadores demandan calificaciones educativas cada vez mayores simplemente con el fin de mantener el poder de la educación como un "filtro" o "tamiz", sugiere que la educación solo sirve para el propósito de identificar a los trabajadores con capacidades naturales superiores. Sin embargo, esto no es apoyado por el hecho de que los trabajadores mas preparados continúan aprendiendo más que los menos preparados a través de su vida de trabajo, aunque el empleador cuenta con evidencia mas directa que las calificaciones formales cuando promueve a los trabajadores antiguos (Laynard y Psacharopoulos 1974).

Un punto de vista menos extremo, que parece explicar mejor el comportamiento observado de los empleadores es el que sostiene que los empleadores usan las calificaciones educativas cuando seleccionan a los trabajadores en parte como un método para identificar aquellos con las características y actitudes deseadas (tales como puntualidad, perseverancia, capacidad para el trabajar en una situación jerárquica) y en parte porque la educación desarrolla esas características.

MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SELECCIONAR TRABAJADORES

Probablemente el argumento mas significativo contra la versión extrema de la "hipótesis selectiva" es que si el sistema educativo no sirviera para otro fin aparte del de identificar capacidades que son bastante independientes de la educación, entonces se desarrollarían algunas instituciones que podrían proveer mecanismos de selección alternativos y baratos, tales como tests de aptitudes, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados. Pero, hasta ahora, no se ha encontrado una alternativa efectiva y barata a las calificaciones de la educación formal en la mayoría de los países (Little 1977). No obstante, muchos países buscan debilitar el vínculo entre las calificaciones de la educación formal y la entrada a determinados trabajos, y al mismo tiempo reformar los exámenes, de manera que sean mas discriminatorios y prueben la comprensión de conceptos, en vez del aprendizaje del papel (Little 1978a).

ACTITUDES HACIA EL TRABAJO Y ASPIRACIONES DE CARRERA

Una crítica común a la educación en los países en desarrollo es la de que ésta crea expectativas no realistas entre los egresados, por lo cual estos no desean aceptar trabajos manuales, o trabajo en las áreas rurales, pero en cambio emigran hacia las poblaciones, en busca de trabajo de oficina, pese a la creciente evidencia de que no hay empleos. Se critica a las escuelas por crear estas aspiraciones no realistas, pero un estudio reciente sugiere que las ambiciones educativas de la gente joven no son la causa de las aspiraciones no realistas de carrera, sino los resultados de las condiciones del mercado laboral, particularmente las altas tasas de desempleo educado y las extremas disparidades de ingreso entre los trabajadores urbanos y rurales, que son mucho mayores en los países en desarrollo que en los países desarrollados; por ejemplo la proporción entre ingreso

rural y urbano es de 1:1,3 en el Reino Unido, de 1:1,7 en Japón y de 1:2,4 en Estados Unidos, pero de 1:4 en Irán y de 1:10 en Chile.

"Lo que nuestros datos sugieren es que los estudiantes en los países menos desarrollados esperan alcanzar los mayores niveles del sistema educativo cualesquiera que sean sus expectativas de trabajo. En otras palabras, la educación parece convertirse en un valor intrínseco --lograr tanta como sea posible se convierte de por sí en un fin. La educación primaria está convirtiéndose en secundaria, y la educación secundaria en terciaria. Llegar a la educación terciaria es un éxito incluso si uno termina en un trabajo de bajo nivel". (Little 1978b).

Esta sugerencia de que las aspiraciones de los estudiantes no son tan irreales como se supone comúnmente, tiene implicaciones importantes. Claramente, las expectativas educativas y de carrera están íntimamente vinculadas, pero con frecuencia se supone que son las ambiciones educativas las que determinan la escogencia de la carrera y no viceversa. Si es cierto que las aspiraciones educativas son de por sí determinadas por las condiciones del mercado laboral, incluyendo tasas relativas de desempleo, ingresos relativos y el bien atestiguado hecho de la "elevación" de los empleos, entonces los estudiantes se están comportando en forma perfectamente realista y racional al buscar niveles cada vez más altos de educación, así si sus oportunidades de alcanzar en realidad un trabajo de alta remuneración en el sector urbano sean bajas.

Esto significa que se puede influir mejor sobre la demanda de educación mediante políticas destinadas a aumentar los costos de los niveles superiores de educación --por ejemplo elevando los costos de matrícula-- y al mismo tiempo cambiando los salarios relativos y las prácticas de contratación de los empleadores, más que con políticas destinadas a influir sobre las actitudes de los estudiantes directamente a través del sistema educativo.

Esto es un ejemplo de la convicción creciente de que las reformas educativas solo pueden contribuir a resolver problemas de desempleo y subempleo cuando se llevan a cabo conjuntamente con políticas de mercado laboral (Blaug 1973, OIT 1976).

EDUCACION Y DISTRIBUCION DE INGRESO

El trabajo inicial sobre los beneficios económicos de la educación se ocupaba principalmente de la eficiencia con que se asignan y usan los recursos dentro del sistema educativo. Se decía que el objetivo de la planificación educativa era maximizar los retornos a la educación, aumentando la inversión en aquellos niveles de la educación que ofrecían la mayor proporción de beneficios por costos. En los países en desarrollo esto significa educación primaria, puesto que la mayoría de los estudios sobre tasa de retorno ha demostrado que los retornos son mucho más altos para la educación primaria que para secundaria o superior, y que, de hecho, la rentabilidad de la educación declina con cada nivel sucesivo (Psacharopoulos 1978).

Más recientemente se ha prestado mucha más atención al asunto de la equidad. En los países desarrollados, se ha argumentado que deben cambiarse los patrones de subsidio con el fin de crear una distribución más equitativa de los beneficios y las cargas financieras de la educación, y se ha planteado también que una redistribución de las oportunidades educativas ayudaría a emparejar la distribución de ingreso. Este supuesto ha sido atacado fuertemente (Jencks 1972), y continúa siendo materia de enconadas disputas. Sin embargo, pese a la incertidumbre sobre los efectos de la educación en la distribución de ingreso, es todavía cierto que los interrogantes sobre equidad y distribución de ingreso reciben hoy mucha más atención en los países desarrollados que la recibida hace una década, y que esta preocupación ha pasado también a los países en desarrollo.

El análisis de los patrones de subsidio muestra que los métodos existentes de financiar la educación son inequitativos en los países en desarrollo y en países como Estados Unidos o el Reino Unido (Psacharopoulos 1977). Debido a las muy altas tasas privadas de retorno a la educación y a las desigualdades de acceso a la educación superior, la transferencia de ingreso de los contribuyentes pobres a aquellos que se convertirán en el futuro en graduados altamente remunerados es todavía mayor en los países en

desarrollo que en las economías mas desarrolladas, lo cual sugiere que debe prestarse mucha mas atención a la posibilidad de aumentar los costos de matrículas e introducir planes de préstamos para los estudiantes; en vez de becas. Esto podría ayudar a hacer mas equitativa la distribución de los costos de la educación y conciliar mucho mas las tasas privadas y sociales de retorno a la educación.

Igualmente importante, desde el punto de vista de la igualdad de acceso a la educación y los efectos de esto sobre la distribución de ingreso, es que el análisis de tendencias en la distribución de ingreso en diferentes países sugiere que en la mayoría de los países el desarrollo económico mas rápido lleva a mayores desigualdades de ingreso mientras se llega a un nivel alto de desarrollo; es solo después de lograr un punto pico (correspondiente a un PIB per cápita de US\$200 a 500) que habrá una tendencia hacia una mayor igualdad de ingreso (Pankert 1973 y Mkandawire 1976).

En otras palabras, cualquier programa de desarrollo que aspire a erradicar la pobreza debe ocuparse seriamente del asunto de la distribución de ingreso. Hay otra razón por la cual la distribución de ingreso ha llegado a jugar un papel central en los recientes debates sobre políticas de desarrollo. Hay la creencia general de que la igualdad o desigualdad de la distribución del ingreso ejerce una importante influencia sobre el empleo, particularmente en los países en desarrollo. El argumento es doble. En primer lugar, la distribución de ingreso entre ricos y pobres determina un volumen de ahorros, que es un determinante mayor del nivel de resultados (output) y empleo. Pero, a más de este efecto, se sostiene que la distribución entre ricos y pobres determina no solo el volumen de consumo, sino el patrón de consumo. Es mas probable que los ricos compren artículos de lujo que tienen un alto contenido de importación y son manufacturados con técnicas de producción intensivas en capital. Los pobres, de otra parte, probablemente compran servicios y artículos básicos producidos localmente para los cuales se usa una tecnología intensiva en mano de obra. Así pues, cualquier tendencia a aumentar la igualdad de la distribución de ingreso llevará, directa o indirectamente, a un aumento del empleo.

Esto ha sido la base para un número de programas de empleo, incluyendo varios proyectos del Programa Mundial de Empleo de la OIT, particularmente las misiones de empleo en Colombia y Filipinas (OIT 1976 y Mkandawire 1976).

Sin embargo, el supuesto de que un aumento en la igualdad de la distribución del ingreso tendrá este efecto positivo sobre el empleo sigue en buena parte sin probarse y representa más de un artículo de fé que un hecho empírico.

Otro expandido artículo de fé es que la expansión de las oportunidades educativas resultará en una mayor igualdad de la distribución de ingreso. Debido a que la educación es un determinante del ingreso, se dice que al igualar la distribución de la educación se llegará necesariamente a una igualdad de los ingresos, al menos a largo plazo. Sin embargo, esto también ha sido cuestionado, y ahora es mas aceptado que la educación tiene un papel limitado en la determinación de la distribución de ingreso, de tal manera que cualquier intento por redistribuir el ingreso entre ricos y pobres debe concentrarse en los diferenciales de ingreso y, particularmente, en las limitaciones institucionales que causan las desigualdades. Por ejemplo, Carnoy ha examinado el impacto de la educación sobre la distribución de ingreso en América Latina y concluye que:

"igualar la distribución de la escolaridad no necesariamente lleva a igualar los ingresos --los salarios y sueldos relativos recibidos por aquellos en la fuerza laboral con diversas cantidades de escolaridad pueden cambiar con el tiempo a medida que la distribución de la escolaridad cambia, de manera que una mayor escolaridad en la base de la escalera puede valer relativamente menos. Así, la intervención del Estado en la determinación de la estructura de salarios está íntimamente relacionada con el efecto que la escolaridad aumentada y una mas pareja distribución de la escolaridad tengan sobre la distribución de ingresos". (Carnoy 1975, p.3).

Por tanto, la conclusión de la mayoría del trabajo reciente sobre la relación entre distribución de ingreso y empleo, y también sobre los efectos redistributivos de la educación, ha sido que la relación es mas complicada que lo que se había asumido, y también que el impacto de la educación es mas incierto y mas lento de lo que se había pensado. Así, después de revisar toda la investigación llevada a cabo bajo el Programa Mundial de

Empleo, Mkandawire concluye que ésta

"arroja luz sobre la complejidad en la interrelación de los mecanismos que determinan el empleo y la distribución, y sugiere que cualquier estrategia destinada a manipular directamente uno de éstos con la esperanza de que tales medidas automáticamente traigan los cambios deseados en las otras variables se apoya en terrenos muy flojos". (Mkandawire 1976, p. 22).

Igualmente, señala que:

"Ante la falta de una reestructuración radical del proceso de crecimiento económico, no es razonable creer que la educación pueda alterar... la distribución de ingreso en forma tal que contrarreste las desigualdades aumentadas que la mayoría de los países subdesarrollados puede esperar experimentar antes de alcanzar los niveles mas altos de ingreso con que se asocia una estructura de distribución mas igualitaria". (Mkandawire, 1976).

El mensaje parece claro: la educación tiene un impacto sobre la distribución de ingreso puesto que determina el acceso a trabajos altamente remunerados así como la probabilidad de desempleo, pero la relación de ninguna manera es automática, y cualquier estrategia destinada a redistribuir el ingreso debe incluir atención directa a las diferenciales de salario y a la tributación, así como a la igualdad de las oportunidades de educación.

EDUCACION DE ADULTOS Y TRABAJO

Junto con la rápida expansión de la matrícula escolar, los países en desarrollo han experimentado una expansión sustancial de la participación de adultos en la educación. La educación de adultos ha tomado dos formas principales. De una parte, los programas de alfabetización de adultos muchos de los cuales, en años recientes, han virado su énfasis de las campañas masivas tradicionales con una multiplicidad de objetivos sociales, al énfasis en el "enfoque selectivo e intensivo a la alfabetización funcional" adoptado por la UNESCO en 1963, el cual tiene objetivos económicos mucho mas explícitos y está ligado mucho mas íntimamente con las posibilidades de empleo. La aspiración de los programas funcionales de alfabetización es proporcionar tanto alfabetización como algún tipo de instrucción vocacional para los adultos jóvenes, entre los 15 y los 29 años, y los proyectos se han ubicado en áreas donde se aspira a alcanzar un rápido desarrollo económico. Como consecuencia, se esperaba que este nuevo estilo de campañas de alfabetización ayudara a promover un crecimiento económico mas rápido y a aumentar las oportunidades de empleo. Desafortunadamente, las evaluaciones de los programas de alfabetización, por ejemplo en Irán y en Tunes, han mostrado que son ellas menos efectivas de lo que se pensaba en cuanto a preparar a los adultos para un empleo productivo. Blaug concluye que "el caso económico (de la alfabetización de adultos) parece mas bien débil ya sea en términos de resultados o en términos de objetivos de empleo". (Blaug 1973, p. 56).

El otro tipo importante de educación de adultos en los países en desarrollo lo han constituido los programas de capacitación acelerada. Estos programas se han expandido también considerablemente, con el ánimo de reducir el desempleo, pero los estudios han mostrado que la distribución geográfica de la educación de adultos es todavía muy dispar, y que las áreas rurales se han beneficiado mucho menos que las urbanas, particularmente en América Latina (Schieffelin 1976).

Una evaluación de los programas recurrentes de educación, llevada a cabo como parte del Programa Mundial de Empleo de la OIT (Stoikov 1975), concluyó:

"El interrogante de si la educación y la capacitación recurrente contribuyen a la creación de empleo, o a la reducción del desempleo visible y disfrazado, no es fácil de despejar y no puede ser respondido globalmente... Ciertos programas de educación recurrentes tienen un impacto positivo sobre ciertos problemas de empleo..." (Stoikov 1975, p. 114).

En particular, Stoikov menciona tres tipos de educación recurrente que pueden contribuir de manera particular a un mayor empleo o a una redistribución del empleo en los

países en desarrollo:

- 1) programas de capacitación industrial para adultos en industrias cuyo potencial productivo está limitado por escasez de habilidades específicas (por ejemplo, el Programa Intensivo para la Preparación de Mano de Obra Industrial en Brasil);
- 2) la capacitación de trabajadores a nivel de aldea y las campañas de alfabetización de adultos en el sector rural cuando esto va acompañado de otras inversiones en infraestructura;
- 3) el aplazamiento de la educación superior, para la mayoría de los egresados, de manera que cuando entren a la universidad, después de un período de experiencia de trabajo, reciban mayores beneficios de esta educación como consecuencia de una motivación mayor y una incertidumbre reducida en cuanto a las aptitudes y las oportunidades de carrera.

Tal plan ha sido propuesto en Sri Lanka como resultado de la Misión de Empleo de la OIT (OIT 1961).

Finalmente, esta evaluación de la contribución de los programas de educación recurrente concluye con una nota cautelosa:

"Aunque la educación recurrente promete en realidad ciertos beneficios concretos, ella no va a resolver todos nuestros problemas como lo han sugerido algunos de sus partidarios" (Stoikov 1975, p. 115-18).

EL PROBLEMA CRECIENTE DEL DESEMPLEO JUVENIL

Varias partes de este trabajo se han ocupado de la responsabilidad del sistema educativo por los problemas del desempleo abierto y disfrazado. Por ejemplo, la pregunta de si las escuelas crean, o por lo menos "nutren y mantienen" las expectativas no realistas de carrera, si el hecho de que la educación sea usada por los empleadores como un "instrumento de selección" para el reclutamiento significa que hay una tendencia inevitable por parte de los empleadores a demandar calificaciones más y más altas, simplemente para preservar la función de la educación como un "filtro" o un "tamiz", y si es posible romper el vínculo entre el reclutamiento para empleo y la certificación educativa, como se ha intentado por ejemplo en China. La discusión da por sentada la seriedad del problema. En esta parte presentaremos brevemente la dimensión del problema en los países en desarrollo, y un resumen final de la gama de soluciones propuestas.

La dimensión del problema puede ser demostrada por toda una serie de estadísticas. Un impresionante conjunto estadístico es el que aparece en un trabajo preparado por la OIT sobre "Basic Arithmetic of Youth Employment". El propósito de este trabajo es mostrar los efectos combinados de la población en los países en desarrollo y la explosión educativa que ha ocurrido en estos países en los últimos 20 años (Dore, Humphrey y West 1976).

El estudio consiste en cálculos de los egresados escolares y las vacantes de trabajo en el sector moderno en 25 países para 1973 y 1980. Estos muestran que:

"en muchos países en desarrollo el número máximo de nuevos trabajos que puede esperarse en el sector moderno, incluso a las tasas mas optimistas de crecimiento, no proveería para más del 20 al 30 por ciento --algunas veces no más del 15 por ciento-- del número de gente joven que entra al mercado laboral en ese año. Aun así, a medida que las tasas de matrícula escolar crecen (mucho mas rápido que las oportunidades de trabajo) mucho más del 15 al 30 por ciento del grupo de edad obtiene los certificados educativos que ellos creen que les da derecho a un trabajo en el sector moderno". (Dore et.al. 1976, p.2).

Los cálculos para Kenia, por ejemplo --que se basan en supuestos bastante optimistas acerca de la tasa de crecimiento económico-- y la tasa de aumento de trabajos en el sector moderno sugiere que para 1980 el número de gente joven que entrará al mercado laboral será de 346,000, de los cuales el 57 por ciento habrá completado primaria y el 21 por ciento habrá completado secundaria. Pero, el número de vacantes en el sector moderno solo será suficiente para el 13 por ciento de esta gente joven, dejando 44 por ciento del

grupo de edad que ha completado primaria pero que estará sin empleo; si miramos al número de trabajos no manuales, comparado con el número que ha completado secundaria, entonces los cálculos sugieren que el 15 por ciento del grupo de edad habrá completado secundaria pero estará desempleado.

Como resultado de tales cálculos los autores concluyen:

"Los días en que el problema central de la planificación educativa era producir suficiente 'personal calificado' para el sector moderno... se han ido para siempre en la mayoría de los países en desarrollo. Los sistemas escolares han adquirido su propio ímpetu difícilmente controlable de expansión. La brecha entre los egresados (output) escolares y las oportunidades en el sector moderno de trabajo crece. La planificación educativa no puede ya ser una mera manipulación de números". (Dore et al.).

PASOS HACIA UNA SOLUCION

Las cifras resumidas en la sección anterior son serias. Se han hecho intentos de evaluar la responsabilidad del sistema educativo en el problema y la conclusión general de un estudio de la OIT es bastante típica:

"Es obvio que la educación no es en manera alguna responsable por el problema de todo el desequilibrio (por ejemplo, entre suministro y demanda de mano de obra) y los cambios en el sistema educativo no alterarán el número de oportunidades de trabajo... Sin embargo, la educación es definitivamente responsable por uno de los problemas de desequilibrio estructural: aquel de emparejar las oportunidades de empleo y las expectativas" (Emmerij 1972).

En otras palabras, la conclusión básica de la mayoría de los estudios recientes sobre los vínculos entre educación y empleo es que la educación no puede, por sí sola, solucionar los problemas de desempleo y subempleo de los recursos humanos en los países en desarrollo. Sin embargo, si se toman las decisiones incorrectas, ella puede empeorar estos problemas, ya sea usando los escasos recursos en forma ineficiente e inequitativa, con lo cual previene su uso para otros propósitos mas ventajosos, o creando, o al menos manteniendo, actitudes no realistas hacia el trabajo y expectativas semejantes en relación con el status o el ingreso del trabajo.

Las soluciones que se han sugerido varían enormemente, y sería casi imposible resumirlas todas. El hilo común que une casi todas las sugerencias es que las actitudes de los planificadores educativos, los políticos y también los maestros, tendrán que cambiar radical y drásticamente si es que los sistemas y las instituciones educativas van a ser adaptadas con éxito para ayudar a resolver el creciente problema del desempleo. Pero al mismo tiempo, las reformas educativas no son suficientes; ellas deben ir acompañadas de cambios en las convenciones del mercado laboral, en las estructuras salariales y en los patrones de ingreso tradicionales, en los procedimientos de reclutamiento y selección, y quizás también en el marco político y social.

Así pues, esta parte final del trabajo solamente resumirá los elementos básicos que deben incluirse en una política de reforma educativa y del mercado laboral, con el fin de reducir el desfase entre educación y trabajo.

1. Controles cuantitativos del sistema educativo, particularmente en los niveles mas elevados, con el fin de prevenir la sobreinversión en educación secundaria y superior a expensas de la educación primaria y básica.
2. Reformas de los procedimientos de examen y selección, con el fin de reducir la "espiral de calificaciones" por la cual más y más gente demanda más y más altos niveles de educación simplemente para adquirir una ventaja relativa en la competencia por trabajos en el sector moderno, y con el fin de reducir los efectos distorsionantes de este patrón sobre las actitudes hacia el aprendizaje y el trabajo.
3. Cambios en los mecanismos financieros con el fin de trasladar parte de la carga de los costos educativos en los niveles secundario y superior de las fuentes públicas

a las privadas, con miras a reducir la tasa privada de retorno, lo cual reduciría la demanda de educación, y a emparejar la rentabilidad social y privada de la educación.

4. Cambios en la estructura salarial, con el fin de reducir la amplia disparidad de ingreso y las altas tasas privadas de retorno a los niveles superiores de educación, y para debilitar el vínculo entre las calificaciones de la educación formal y las ganancias, en las situaciones en que esto se basa más en las prácticas tradicionales de reclutamiento que en la productividad.
5. Flexibilidad aumentada de las instituciones educativas formales, de manera que la educación y la capacitación tanto escolar como por fuera de la escuela puedan ser mejor coordinadas, y la gente pueda tener un mayor grado de escogencia en relación con el tiempo y las combinaciones de la capacitación formal e informal y la experiencia de trabajo.
6. Mayor comprensión de la influencia de la educación sobre las actitudes, de manera que cualidades como la autoconfianza, o la creatividad, que aumentan la productividad del trabajador puedan ser fomentadas por el sistema educativo. Todos los intentos por introducir reformas curriculares para mejorar la preparación vocacional y hacer la educación mas pertinente para las áreas rurales, o para el autoempleo, demandan que nosotros prestemos mas atención al efecto de la educación sobre las actitudes, en vez de concentrarnos exclusivamente en las habilidades y el conocimiento. De igual forma, las mejoras en las políticas de reclutamiento de los empleadores demandan a menudo que se preste mas atención a la definición de atributos, competencias y actitudes que hacen a un trabajador mas productivo en un trabajo específico, y menos a la definición de los requerimientos del trabajo puramente en términos de las calificaciones de la educación formal.

Hay mucho desacuerdo acerca de las medidas precisas para alcanzar estos diversos objetivos, y sobre el equilibrio preciso que se necesita entre reformas educativas, reformas al mercado laboral y cambios institucionales mas radicales. Sin embargo, hay un acuerdo amplio en que es una pérdida de tiempo buscar una sola solución a los problemas señalados en este trabajo, y en que las relaciones entre educación, empleo y productividad son mucho mas complicadas de lo que se ha pensado en el pasado bien ya sea en predicciones de personal, o en los análisis de costo-beneficio educativo, o en algunos intentos de reforma curricular u otros tipos de reforma educativa que han sido defendidos previamente.

ANEXO BIBLIOGRAFICO

- Ahamad, B. y Blaug, H., eds. The Practice of Manpower Forecasting, Amsterdam, Elsevier, 1973.
- Arrow, K. "Higher Education as a Filter", Journal of Public Economics, July, 1973.
- Becker, G.S. Human Capital. New York, National Bureau of Economic Research, 2nd edition, 1975, 1st edition, 1964.
- Berg, I. Education and Jobs: The Great Training Robbery. Penguin Education, 1970.
- Blaug, M. Education and the Employment Problem in Developing Countries. Geneva, ILO, 1973.
- Blaug, M., Laynard, P.R.G., y Woodhall, M. The Causes of Graduate Unemployment in India. London, Allen Lane/The Penguin Press, 1969.
- Carnoy, M. Can Educational Policy Equalize Income Distribution in Latin America? WEP Research Working Paper WEP 2-18/WP6. Geneva, ILO, 1975. Mimeo.
- Carnoy, M. Segmented Labor Markets: A Review of the Theoretical and Empirical Literature and its Implication for Educational Planning. Paris, I.I.E.P., 1978. Mimeo.
- Coombs, P.H. y Ahmed, M. Attacking Rural Poverty: How Non-Formal Education Can Help. Johns Hopkins Press, 1974.
- Doeringer, P. y Piore, M. Internal Labor Markets and Manpower Training. Lexington, Mass. Heath Lexington Books, 1971.
- Dore, R. The Diploma Disease. London, Allen and Unwin, 1976.
- Dore, R., Humphrey, J., y West, P. The Basic Arithmetic of Youth Employment: Estimates of school outputs and modern sector vacancies for twenty-five countries, 1973 and 1980. WEP Research Working Paper, WEP 2-18/WP9. Geneva, ILO. Mimeo.
- Emmerij, L. "Education and Employment: Some Preliminary Findings and Thoughts", International Labor Review, Vol. 107, No. 1, 1973.
- Foster, P. "The Vocational School Fallacy in Development Planning", in Anderson, C.A., y Bowman, M.J., eds. Education and Economic Development. Aldine Publishing Co., 1966. pp. 142-166.
- Hallak, J. Education and Work in Indonesia. Paris, I.I.E.P., 1978.
- ILO. Matching Employment Opportunities and Expectations: A Programme of Action for Ceylon. Geneva, 1971.
- ILO. Employment and Growth and Basic Needs: A One World Problem. Geneva, 1976.
- Jencks, C. Inequality. Basic Books, 1972.
- Jolly, R., De Kadt, E., Singer, H., y Wilson, F., eds. Third World Employment: Problems and Strategy. Harmondsworth, UK, Penguin Education, 1973.
- Layard, P.R.G., y Psacharopoulos, G. "The Screening Hypothesis and the Returns to Education", Journal of Political Economy, September/October, 1974.

- Leonor, M.D., Jr. Education and Productivity: Some Evidence and Implications. WEP Research Working Papers, WEP 2-18/WP8, Geneva, ILO. Mimeo.
- Little, A. The Use of Educational Qualifications in Labour Markets -- An Annotated Bibliography. Institute of Development Studies Library, Occasional Guides No. 11. Brighton, Sussex, 1977.
- Little, A. Labour Market Backwash and the Educational Process -- An Annotated Bibliography. Institute of Development Studies Library, Occasional Guides No. 12. Brighton, Sussex, 1978.
- Little, A. The Occupational and Educational Expectations of Students in Developed and Developing Countries. Institute of Development Studies Research Reports. Brighton, Sussex, 1978.
- Mkandawire, P. Th. WEP Research: A Critical Review. Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries, SAREC Report No. R:1, 1976.
- O.E.C.D. Occupational and Educational Structures of the Labour Force and Levels of Economic Development: Possibilities and Limitations of an International Comparison Approach. Paris, 1970.
- Paukers, F. "Income Distribution at Different Levels of Development: A Survey of Evidence", International Labor Review, Vol. 108, No. 2-3, August/September, 1973.
- Psacharopoulos, G. Returns to Education: An International Comparison. Amsterdam, Elsevier, 1973.
- Psacharopoulos, G. Earnings and Education in O.E.C.D. Countries. Paris, O.E.C.D., 1975.
- Psacharopoulos, G. "The Perverse Effects of Public Subsidisation of Education", Comparative Education Review, February 1977.
- Psacharopoulos, G. Education and Work: An Evaluation and Inventory of Current Research. Paris, I.I.E.P., 1978. Mimeo.
- Schiefelbein, E. Education and Employment in Latin America. Santiago, ILO/PREALC, 1976.
- Simmons, J. The Education Dilemma: Policy Issues for Developing Countries in the 1980's. London, Pergamon Press, 1979.
- Simmons, J. Towards an Evaluation of Literacy and Adult Education in a Developing Country. Cambridge, Mass., Harvard Graduate School of Education, 1972.
- Stoikov, V. The Economics of Recurrent Education and Training. Geneva, ILO, 1975.
- Thurow, L.C. "Education and Economic Equality", The Public Interest, Summer, 1972.

